

## 지속가능한 문화영향평가를 위한 중앙정부와 지방정부의 협력 방안 연구

김재영 · 박세현 · 연수현

### [국문초록]

본 연구는 지속가능한 문화영향평가 제도의 활성화를 위한 중앙정부와 지방정부의 협력 방안을 모색하고 제시하는 데 그 목적을 둔다. 이를 위해 지난 10년 동안 시행된 문화영향평가 제도의 현재 상황을 진단하고, 문화영향평가를 수행하였던 담당자 대상 설문조사와 주요 전문가 및 관계자의 심층 인터뷰를 통해 구체적인 문제점을 도출하였다. 지방자치단체에서의 문화영향평가가 활성화되지 못하는 이유는 지방자치단체의 문화영향평가에 대한 인식의 한계, 법·제도적 한계, 평가 운영의 한계 등 주요 쟁점에서 비롯되는 것으로 확인되었다. 이러한 문제를 해결하고 지속가능한 문화영향평가 제도를 구축하기 위해, 중앙과 지방 간의 협력체계 마련이 필요하다는 결론을 도출하였다. 이를 위해 본 연구는 중앙-지방의 협력체계를 구축하기 위한 단기적, 중장기적 과제를 제시하였으며, 문화영향평가가 지역사회에 미치는 영향을 최대화하는 전략적 방안을 제안한다. 본 연구 결과를 바탕으로 향후 문화영향평가 제도의 개선과 발전에 중요한 토대가 마련되길 기대한다.

[주제어] 문화영향평가, 중앙-지방정부, 협력모델, 지속가능성

투고일: 2023. 10. 10. 심사일: 2023. 10. 24. 게재 확정일: 2023. 11. 28.

<https://doi.org/10.16937/jcp.2023.37.3.119>

김재영\_한국문화관광연구원 박사후연구원/공동주저자(kimjy@kcti.re.kr)

박세현\_한국문화관광연구원 사업전문원/공동주저자(hyuni6112@kcti.re.kr)

연수현\_한국문화관광연구원 부연구위원/교신저자(suhyun.yeon@kcti.re.kr)

## I. 서론

문화영향평가 제도는 2014년 문화기본법 시행과 함께 시작되어 올해로 시행된 지 10주년을 맞이하였다. 문화영향평가는 국가와 지방자치단체의 각종 계획과 정책이 국민 삶의 질에 미치는 영향을 문화적 관점에서 진단하고 분석하며, 문화적 가치가 정책과 계획에 반영될 수 있도록 대안을 제시하여 바람직한 정책 형성을 유도하고 지원하는 제도이다(문화영향평가시스템, 2023). 문화체육관광부에서 실시하는 문화영향평가의 수는 매년 꾸준히 증가하여 2022년 기준 247건의 평가가 이루어졌으며, 정책 결정 과정 및 이행 과정에서 적극적으로 반영되어 문화적 가치의 사회적 확산을 도모하고 있다. 이는 문화영향평가가 단순한 평가 도구를 넘어 문화적 가치와 지속가능한 발전을 증진하는 메커니즘으로 자리매김하는 데 기여했다고 볼 수 있다.

그러나 주로 중앙정부 차원에서 이루어진 문화영향평가 제도가 정책적 차원에서 지속가능한 평가 모델로서 사회적으로 인식되고 있는지에 대한 논의는 아직 계속되고 있다. 정책 사업은 시간의 경과에 따라 등장, 변형, 혹은 소멸하는 등 연속적이고 역동적인 변동성을 보이고 있다. 이러한 특성으로 인해 문화영향평가의 대상 정책들도 지속적으로 변화하면서, 평가 수요가 급변하는 상황을 초래하기도 한다. 특히, 문화기본법상 문화영향평가의 시행 주체로 명시되어 있는 지방자치단체의 경우, 2023년 들어 한 건의 평가도 시행하지 않고 있으며, 조례가 제정되었다고 해도 문화영향평가를 실제로 한번도 시행하지 않은 지방자치단체가 대다수를 차지하고 있다. 많은 지방자치단체들이 차년도의 문화영향평가 시행 계획을 아직 마련하지 않은 것으로 파악되는바, 지방자치단체 문화영향평가의 지속가능성에 대한 고려가 필요한 시점으로 보인다.

본고에서는 이러한 문제에 대한 개선책으로 중앙정부와 지방정부의 협력 방안을 제시하고자 한다. 문화기본법에 따르면 중앙정부와 지방정부는 평가주체로서의 역할이 명시되어 있으나, 그들 간의 협력체계에 대한 구체적인 기술은 부재하다. 그렇지만 문화영향평가 제도의 근본적 취지인 ‘문화적 가치의 사회적 확산’을 위하여 중앙정부와 지방정부의 상호 협력은 불가피하다. 지역에서의 문화영향평가 활성화를 위해서는 지난 10년 동안 평가수행 경험을 축적한 문화체육관광부와 한국문화관광연구원의 역할이 중요하고, 다양한 정책 사업으로 평가대상을 다변화하고, 평가결과의 정책 반응을 장려하기 위해서는 지방자치단체의 역할도 중요하기 때문이다. 중앙정부와 지방정부가 문화영

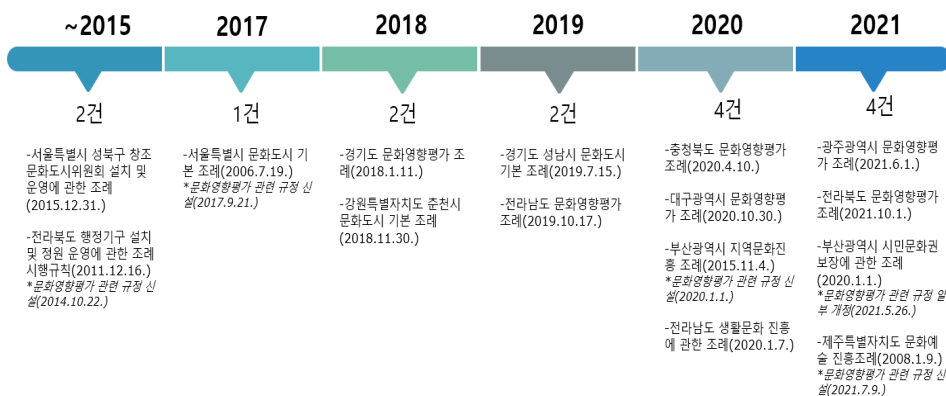
향평가 제도 활성화를 위해 서로 역할을 분담하고 전략적으로 협력할 때, 문화영향평가 제도가 지속적으로 발전할 수 있을 것이다. 본고에서는 지방자치단체 문화영향평가 현황 및 선행연구 분석, 중앙-지방 협력체계 모델에 대한 이론적 연구 검토, 지방자치단체 문화영향평가 담당자, 전문가에 대한 설문조사 및 심층인터뷰 등을 통해 중앙정부와 지방정부의 협력 방안을 구체적으로 제시하고자 한다. 아울러 향후 문화영향평가 제도의 활성화를 위해 이러한 협력체계 구축의 중요성을 강조하고자 한다. 이는 단순한 선택의 문제가 아니라 필수적이며 시급한 과제로 인식되어야 할 것이다.

## II. 선행연구 및 이론 검토

### 1. 지방자치단체와 문화영향평가

현재 문화영향평가 관련 내용이 포함된 지방자치단체 자치법규는 총 15건이다. 2014-2015년 전라북도와 서울특별시 성북구를 시작으로 2017년 1건(서울특별시), 2018년 2건(경기도, 강원특별자치도 춘천시), 2019년 2건(경기도 성남시, 전라남도), 2020년 4건(충청북도, 대구광역시, 부산광역시, 전라남도), 2021년 4건(광주광역시, 전라북도, 부산광역시, 제주특별자치도)까지 관련 자치법규 제정이 꾸준히 진행되다가 2022년 이후 별다른 움직임이 없는 상태이다.

[그림 1] 문화영향평가 관련 자치법규 제정 연혁



자료: 국가법령정보센터(법제처), 자치법규정보시스템(행정안전부) 홈페이지.

광역지방자치단체를 기준으로 살펴보면 ‘문화영향평가 조례’를 별도로 제정하였거나, 문화영향평가 관련 내용이 포함된 자치법규를 가지고 있는 지역은 17개 중 10개(서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 경기도, 충청북도, 전라북도, 전라남도, 강원특별자치도, 제주특별자치도)이다. 나머지 7개 광역지방자치단체(인천광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 충청남도, 경상북도, 경상남도)의 문화영향평가 관련 자치법규는 아직 제정되지 않은 상황이다.

광역지방자치단체 중 6개는 ‘문화영향평가 조례’를 별도로 마련하여 운영하고 있다. 2018년 경기도를 시작으로, 2019년 전라남도, 2020년 충청북도와 대구광역시, 2021년 광주광역시와 전라북도가 관련 조례를 제정하였다.

〈표 1〉 문화영향평가 내용 포함 지방자치단체 자치법규 현황(2023년 9월말 기준)

소관 지자체	문화영향평가 조례(제정일)	문화영향평가 내용 포함 자치법규(제정일)
서울특별시	-	서울특별시 문화도시 기본 조례(2006.7.19.) *문화영향평가 관련 규정 신설(2017.9.21.)
		서울특별시 성북구 창조문화도시위원회 설치 및 운영에 관한 조례(2015.12.31.)
부산광역시	-	부산광역시 시민문화권 보장에 관한 조례(2020.1.1.) *문화영향평가 관련 규정 일부 개정(2021.5.26.)
		부산광역시 지역문화진흥 조례(2015.11.4.) *문화영향평가 관련 규정 신설(2020.1.1.)
대구광역시	대구광역시 문화영향평가 조례(2020.10.30.)	-
인천광역시	-	-
광주광역시	광주광역시 문화영향평가 조례(2021.6.1.)	-
대전광역시	-	-
울산광역시	-	-
세종특별자치시	-	-
경기도	경기도 문화영향평가 조례(2018.1.11.)	성남시 문화도시 기본 조례(2019.7.15.)
강원특별자치도	-	춘천시 문화도시 기본 조례(2018.11.30.)
충청북도	충청북도 문화영향평가 조례(2020.4.10.)	-
충청남도	-	-
전라북도	전라북도 문화영향평가 조례(2021.10.1.)	전라북도 행정기구 설치 및 정원 운영에 관한 조례 시행규칙 (2011.12.16.) *문화영향평가 관련 규정 신설(2014.10.22.)

〈표 계속〉

소관 지자체	문화영향평가 조례(제정일)	문화영향평가 내용 포함 자치법규(제정일)
전라남도	전라남도 문화영향평가 조례(2019.10.17.)	전라남도 생활문화 진흥에 관한 조례(2020.1.7.)
경상북도	-	-
경상남도	-	-
제주특별자치도		제주특별자치도 문화예술 진흥조례(2008.1.9.) *문화영향평가 관련 규정 신설(2021.7.9.)

자료: 국가법령정보센터(법제처), 자치법규정보시스템(행정안전부) 홈페이지.

조례 내용은 정의, 목적 및 시행, 지방자치단체(시장, 도지사) 책무, 다른 조례와의 관계, 평가계획, 평가대상, 고려사항, 평가방법, 결과반영, 위원회 설치, 재정지원, 교육, 전담직원, 평가센터·설치, 평가위탁, 지도·감독, 협력체계 구축 등으로 구성되어 있다. <표 2>와 같이 조례 항목을 비교해 보면 전반적으로 비슷하게 구성되어 있으나, 위원회 설치, 재정지원, 평가위탁, 지도·감독, 협력체계 구축 등에서 약간의 차이가 있다. 특히 경기도와 전라북도는 재정지원에 대한 항목이 포함되어 있고, 광주광역시와 광주광역시, 지도 및 감독, 협력체계 구축에 대한 내용이 포함되어 있다.

<표 2> 지방자치단체 문화영향평가 조례 주요 내용

구분	2018	2019	2020	2020	2021	2021
지역	경기도	전라남도	충청북도	대구광역시	광주광역시	전라북도
정의/목적 및 시행/지자체장 책무	O					
다른 조례와의 관계	O	O	O	O	O	X
평가대상/고려사항/결과반영	O					
위원회 설치	O	X	O	X	X	X
재정지원	O	X	X	X	X	O
교육/전담직원/평가센터설치	O					
평가위탁	X	O	O	O	O	X
지도·감독	X	X	X	X	O	X
협력체계 구축	X	X	X	X	O	X

자료: 백선혜·라도삼·이정현(2021: 19) 재구성.

한편, 문화영향평가 조례를 별도로 제정하지 않는 지역은 문화도시, 지역문화, 생활문화, 문화예술 진흥 조례 등에서 문화영향평가 내용이 일부 포함된 것을 확인할 수 있

었다. 지방자치단체 현행 자치법규 중 문화영향평가 내용을 일부 포함하고 있는 자치법규의 현황은 <표 3>에서 확인할 수 있다.

조례에 의거한 지방자치단체 문화영향평가 운영 체계는 현재 각 지방자치단체 문화 관련 부서에서 담당하고 있으며, 전국 지방자치단체 중 온라인 홈페이지 조직도에 문화영향평가 담당 공무원을 지정해 놓은 지역은 서울특별시, 대구광역시 2곳에 불과하다. 그리고 행정기구 설치 및 정원 운영에 관한 조례 시행 규칙에 문화영향평가 업무를 정한 곳은 전라남도 1곳으로 확인된다. 지방자치단체 문화영향평가는 2018년 서울특별시, 경기도를 시작으로 2021년 부산광역시까지 총 3개 광역지방자치단체에서 자체 조례에 의해 수행되었다. 2019년에는 평가 수가 6건으로 전년도에 비해 배로 확대되었지만, 서울특별시는 2019년, 경기도는 2021년, 부산광역시는 2022년 이후로 평가를 진행하지 않고 있다. 또한 서울시, 경기도, 부산광역시 외 조례가 있는 다른 지역은 자체적으로 평가를 수행하고 있지 않다.

<표 3> 지방자치단체 현행 자치법규 중 문화영향평가 관련 내용(2023년 9월말 기준)

소관 지자체	자치법규명	최초 제정일	문화영향평가 관련 내용
서울 특별시	서울특별시 문화도시 기본 조례 [제8862호, 2023. 7. 24., 타법개정] *문화영향평가 관련 규정 신설(2017.9.21.)	2006.7.19.	· 제5장(제25조~제31조)에 문화영향평가 실시, 계획 수립, 대상, 방법, 위탁, 결과 환류, 재정 지원 등 규정
	서울특별시 성북구 창조문화도시위원회 설치 및 운영에 관한 조례 [제1094호, 2015. 12. 31. 제정]	2015.12.31.	· 제4조(위원회 설치 및 기능) 중 문화영향평가, 문화다양성 지표개발 및 실태조사에 관한 사항 규정 · 제6조(분과위원회 운영) 중 문화영향평가에 대해 자문 · 심의할 수 있다는 규정
부산 광역시	부산광역시 시민문화권 보장에 관한 조례 [제6397호, 2021. 5. 26. 일부개정] *문화영향평가 관련 규정 일부 개정(2021.5.26.)	2020.1.1.	· 제4장(제11조~제16조)에서 문화영향평가 실시, 계획 수립, 대상사업 선정, 재정 지원 등 규정
	부산광역시 지역문화진흥 조례 [제6811호, 2022. 12. 28., 일부개정] *문화영향평가 관련 규정 신설(2020.1.1.)	2015.11.4	· 제4장 부산광역시 문화협력위원회 제14조(설치 및 기능) 「부산광역시 시민문화권 보장에 관한 조례」 제13조에 따른 문화영향평가에 관한 사항
경기도	성남시 문화도시 기본 조례 [제3302호, 2019. 7. 15., 제정]	2019.7.15.	· 제7조(문화도시정책위원회의 설치 및 기능) 중 문화영향평가 기본방향 및 방법, 대상선정 등에 관한 사항 규정
강원도	춘천시 문화도시 기본 조례 [제1673호, 2021. 12. 30. 일부개정]	2018.11.30.	· 제3장 제7조(춘천시 문화도시정책위원회의 설치 및 기능) 중 문화영향평가 기본방향 및 방법, 대상선정 등에 관한 사항 규정

<표 계속>

소관 지자체	자치법규명	최초 제정일	문화영향평가 관련 내용
전라 북도	전라북도 행정기구 설치 및 정원 운영에 관한 조례 시행규칙 [제3219호, 2023. 8. 11. 일부개정] *문화영향평가 관련 규정 신설(2014.10.22.)	2011.12.16.	· 제11조(문화체육관광국에 두는 과) 문화영향평 가 업무
전라 남도	전라남도 생활문화 진흥에 관한 조례 [제4992호, 2020. 1. 7., 제정]	2020. 1. 7	· 제8조(평가반영) 도지사는 「지역문화진흥법」 에 따라 평가를 실시할 경우 「전라남도 문화영향 평가 조례」에 따른 사항을 포함하여 평가하고, 그 결과를 정책에 반영
제주 특별 자치도	제주특별자치도 문화예술 진흥조례 [제3479호, 2023. 8. 7. 일부개정] *문화영향평가 관련 규정 신설(2021.7.9.)	2008.1.9.	· 제38조의2(문화영향평가) 도지사는 각종 계획 과 정책을 수립할 때에 문화영향평가를 실시하여 도민의 문화권 보장 및 문화정체성 보존, 문화다 양성과 창의성이 확산될 수 있도록 해야함을 규정

자료: 국가법령정보센터(법제처), 자치법규정보시스템(행정안전부) 홈페이지.

지방자치단체 문화영향평가 평가 대상은 시설건립 및 재생사업 6건, 도시재생사업 6건, 문화도시 사업 2건, 기타 1건(도시재생 및 문화도시 사업)으로 시설건립 및 도시재생과 관련된 사업들을 주요 대상으로 하여 평가가 진행되었음을 알 수 있다. 특기할만한 점은 2019년부터 2021년까지는 도시재생사업이, 2021년부터 2022년까지는 문화도시 사업이 주요 평가 대상이었다는 점이다. 이를 통해 정부 정책 방향과 연계하여 평가가 이루어지고 있다는 사실을 알 수 있다.

지방자치단체 문화영향평가 평가 지표의 경우 자체 지표를 개발하여 평가를 시행한 곳은 서울특별시만 유일하다. 경기도는 실행방안 연구(2017)를 통해 문화체육관광부 지표를 활용할 수 있도록 개발하였지만 연구 결과를 활용하지는 않았다. 부산광역시도 마찬가지로 지역 특색에 맞는 특성화지표를 추가하였지만 문화체육관광부 문화영향평가 지표를 준용하여 평가를 진행하였다. 평가 운영 방식은 광역지방자치단체 문화영향평가 담당자를 중심으로 문화체육관광부 문화영향평가 유형 중 전문평가에 해당하는 제3의 평가기관을 선정하는 방식으로 진행되었다.

〈표 4〉 지방자치단체 문화영향평가 진행 현황

평가연도(건수)	평가대상	지역명
2018년(3건)	서울특별시 광화문광장 조성사업 계획	서울특별시
	서울특별시 세운상가군 재생사업 계획	
	경기도 대표도서관 건립 사업 계획	경기도
2019년(6건)	서울특별시 창동·상계 신경제중심지 조성사업 계획	서울특별시
	서울특별시 경의선 숲길 공원 조성 운영사업 계획	
	경기도 부천시 삼정동소각장 문화재생 3단계 사업 계획	경기도
	경기도 광명시 골목숲 URBAN PROMENADE 도시재생사업 계획	
	경기도 평택시 신장동 도시재생 사업 계획	
	경기도 하남시 신장시장 도시재생 사업 및 문화도시 조성사업 계획	
2020년(2건)	경기도 군포역세권 도시재생 사업 계획	경기도
	경기도 동두천시 도시재생 사업 계획	
2021년(3건)	경기도 양주시 산북동 도시재생 사업 계획	경기도
	경기도 의왕시 도시재생 사업 계획: 부곡 도깨비시장 일대	
	부산광역시 수영구 문화도시 조성사업 계획	부산광역시
2022년(1건)	부산광역시 부산진구 문화도시 조성사업 계획	부산광역시

자료 : 한국문화관광연구원(2022: 98) 재구성.

## 2. 지방자치단체의 문화영향평가 선행연구

지방자치단체 문화영향평가에 대한 연구는 한편으로는 지방자치단체와 지방자치단체출연 연구원(이하 ‘지방연구원’)을 중심으로, 다른 한편으로는 문화체육관광부와 한국문화관광연구원을 중심으로 진행되었다. 지방자치단체 주도의 연구와 중앙정부 주도의 연구를 비교해 볼 때, 지방자치단체 문화영향평가의 발전방안에 대한 견해 차이를 발견할 수 있다.

먼저, 지방자치단체 주도의 연구에서는 지방자치단체가 평가 제도를 운영하는 데 있어서 자율성과 독립성을 확보해야 한다는 내용이 강조된다. 지방자치단체 중심의 문화영향평가는 지역 주민이 문화 창조의 주체가 되는 ‘문화 민주주의(Cultural Democracy)’에 기여해야 하며, “문화 민주주의 실현을 위해서는 정부 혹은 전문가 시각에서 벗어나”, “다양한 지역에서 각각의 지역적 특성이 반영된 정책과 계획이 수립 및 시행”되어야 한다는 것이다(김성하, 2017: 30). 이를 위해 지방자치단체 문화영향평가를 중앙정부에 제출하고 검토 받는 방식은 제고되어야 하며, 지방자치단체로의 정부 예산과



권한의 이양이 이뤄져야 한다고 강조하였다(김성하, 2017: 30). 또한 문화 민주주의 기반 확충을 위해서는 무엇보다 “지표체계의 구성, 운영방식의 체계성, 운영관점의 혁신성”이 필요하다는 의견도 제기되었다(최혜자 외, 2017: 128). 이러한 이유로 지방자치단체 주도의 연구에서는 자체적인 평가 운영체계 마련과 평가지표 개발, 평가대상을 선정하는 독자적인 방식 구축에 대한 내용이 주를 이룬다(김성하 · 황선아, 2016; 김광욱, 2017; 민인철, 2018; 김태영 · 이은영, 2019). 한편, 평가제도의 안정적 운영을 위한 협력방안도 논의되고 있다. 협력은 주로 기초자치단체와 광역자치단체 간 광역네트워크 구축(김성하, 2016), 인접 광역자치단체인 광주광역시와 전라남도의 협력체계 구축(김광욱, 2017; 민인철, 2018), 지역 행정기관과 전문가 및 도민의 참여(김태영 · 이은영, 2019), 서울시와 서울문화재단, 서울연구원 등 문화영향평가 관련 기관들 간 협의체 구성(백선헌 · 라도삼 · 이정현, 2021) 등으로 이뤄진다.

지방자치단체 주도 연구에서 지역의 자율적, 독립적 평가제도 운영이 강조되는 반면, 중앙정부 주도 연구에서는 중앙과 지방의 협력체계 구축, 역할 분담에 대한 내용이 강조된다. 2017년, 문화체육관광부의 연구에서는 평가 수행체계의 측면에서, 중앙의 문화영향평가위원회와 지역문화영향평가위원회의 주요 관계자들이 평가와 관련된 사항들을 함께 논의하는 과정의 필요성이 강조된다(한승준 · 정상철 · 양혜원 · 채경진, 2017). 또한 2020년 연구에서 연구자들은 문화영향평가 제도의 지속가능한 발전을 위해 중앙정부와 지방정부가 보다 긴밀하게 협력할 것을 제안하는데, 특히 제도적인 측면에서 중앙정부가 지방자치단체의 문화영향평가 관련 조례 신설을 지원하고, 표준조례안을 마련해야 한다고 설명한다. 수행체계의 측면에서는 문화영향평가 제도의 총괄부처를 문화체육관광부로 지정하되, 타 영향평가처럼 문화영향평가 전담부서를 설치하고, 중앙행정기관 및 지방자치단체가 협력하여 제도의 정착과 확산을 도모할 것을 제안한다(김면 · 이경진 · 김윤경, 2020: 111-112). 이를 통해 중앙과 지방의 협력이 “기초-광역-중앙 평가전담기관의 운영 체계”로 확장될 수 있다는 것이다(김면 · 이경진 · 김윤경, 2020: 115). 마지막으로 이 연구에서 주목할 점은, 평가방식과 관련하여 중앙과 지방의 평가대상을 구분하고, 지방은 자체평가를 활성화해야 한다고 제안한다는 점이다. 평가대상 선정과 관련하여 중앙부처는 영향범위가 전국 단위 혹은 최소 2개 이상의 광역 단위인 법, 정책, 사업 등을 평가대상으로 하고, 지방자치단체는 영향범위가 지역 단위인 법, 정책, 사업 등을 평가대상으로 해야 한다는 의견이다(김면 · 이경진 · 김윤

경, 2020: 102). 또한 지방자치단체들은 전문평가 방식으로 평가를 수행하고 있으나, 자체평가를 도입하는 것이 더 효과적일 것이라는 의견도 제시한다. 자체평가는 정책소관기관 담당자가 직접 계획 및 정책의 문화적 영향력을 판단하는 과정이므로 평가 결과가 정책의 수정 및 보완에 반영되도록 함으로써 제도의 지속적 발전에 기여할 수 있다(김면 · 이경진 · 김윤경, 2020: 105).

〈표 5〉 지방자치단체 문화영향평가 관련 연구

구분	연구기관	연도	연구명(저자)
지자체 주도	서울연구원	2015	〈서울시 문화영향평가 기초연구〉(문화사회연구소)
	서울연구원	2016	〈서울시 문화영향평가 모델 개발 컨설팅〉(문화사회연구소)
	경기연구원	2016	〈경기도 문화영향평가 도입방안〉(김성하 외)
	경기문화재단	2017	〈문화영향평가와 경기도민의 행복〉(김성하)
	경기문화재단	2017	〈경기도 문화영향평가 실행방안 연구〉(최혜자 외)
	광주전남연구원	2017	〈광주전남 문화영향평가 제도 도입 방안 연구〉(김광욱)
	광주전남연구원	2018	〈지역문화영향평가 개선 방안〉(민인철)
	경남연구원	2019	〈문화영향평가 추진현황 및 과제〉(김태영 외)
	부산연구원	2020	〈부산형 문화영향평가 모델 개발〉(윤지영 외)
정부 주도	서울연구원	2021	〈문화영향평가 운영실태와 서울시 실행방안〉(백선희 외)
	문화체육관광부	2017	〈문화영향평가 제도의 중장기 발전방안에 관한 연구〉(한승준 외)
	한국문화관광연구원	2020	〈문화영향평가의 지속가능한 발전을 위한 법제 및 운영체계 개선방안 연구〉(김면 외)

### 3. 타 영향평가에서의 지방자치단체 평가 관련 선행연구

타 분야 영향평가에 대한 선행연구에서도 중앙정부와 지방정부의 역할 구분 및 협력 방안 마련이 평가제도 활성화를 위한 시급한 과제로 제시되고 있다. 먼저 환경영향평가의 경우, 지방자치단체는 환경영향평가법에 따라 조례를 제정하고, 이에 의거하여 해당 지역의 정책사업 등에 대해 환경영향평가를 실시할 수 있다(이종욱 · 조경두, 2022: 227-228). 환경영향평가에서는 별도 조례를 마련한 지방자치단체와 환경기본조례 내부에 환경영향평가 관련 규정을 담고 있는 지방자치단체가 구분되는데(선효성 · 조공장, 2015: 31-33), 후자처럼 조례가 체계적으로 제정되지 못했거나, 조례가 제정되어 있더라도 형식적으로만 평가를 진행하고 있는 곳에서는 이 평가제도가 사실상 실효성 있게 운영되지 못한다는 점이 지적되고 있다(이종욱 · 조경두, 2022: 227-228). 이러

한 문제를 해결하기 위해서 조례 등을 통해 지방자치단체의 평가대상 사업을 정확히 확정해야 하고(김진오 · 민병욱, 2020: 136), 중앙과 지방의 원활한 협의를 위해 지침서(guideline)를 마련해야 한다는 의견이 제기된다(이종욱 · 조경두, 2022: 228). 또한 규제적 평가에 대한 부정적인 인식 개선, 전문인력의 한계 극복, 관련 부서 협업 활성화 등이 필요하다는 의견도 있다(선효성 · 조공장, 2015: 31-33). 환경영향평가의 개선 방안으로 중앙정부와 지방정부의 협력을 강조하는 연구에서는 중앙정부가 지방정부의 담당자들과 교류하면서 교육을 지원해야 하고, 지방정부와의 협력을 통해 다양한 의사결정 모델을 개발해야 하며, 전문 인력과 경험을 공유해야 한다는 주장이 제기된다. 중앙정부와 지방정부의 평가가 중복되지 않도록 평가대상을 구분할 필요가 있는데, 지방자치단체가 평가하기 어려운 일정 규모 이상의 사업은 중앙정부에서 담당하고, 지역의 문화적, 자연적 특수성을 고려할 필요가 있는 사업은 지방정부에서 담당하자는 것이다(김진오 · 민병욱, 2020: 141-142).

다음으로 성별영향평가의 경우, 중앙정부와 지방정부는 2011년 성별영향분석평가법 제정에 따라 성별영향평가를 의무적으로 실시하게 되었으며, 이 평가제도는 강력한 시행력을 갖추게 되었다(이기순, 2015: 134). 법 제정으로 지방성별영향평가위원회 설치, 성인지예산과의 연계, 지방자치단체의 특정성별영향평가 근거 마련 등 추진 체계가 점차 개선되었으며(박사옥 · 박윤환, 2022: 203), 이에 따라 2013년에는 중앙행정기관과 지방자치단체가 총 20,372개의 법령 · 계획 · 사업에 대해 평가를 실시하여 행정기관별로 평균 67개의 평가를 담당했을 정도로 평가 수가 양적으로 증가하였다(이기순, 2015: 134). 또한 기초지방자치단체에서 조례가 제정된 이후, 시민들의 참여와 민관 협력을 통해 성평등 정책에 대한 관심이 높아지는 등 질적인 변화가 이뤄졌다(이기순, 2015: 135). 그럼에도 불구하고 평가 결과가 정책에 제대로 반영되지 못하고 있다는 의견이 제기되고 있으며(김경희 · 백영주 · 김둘순 · 이진옥 · 여명희, 2008: 200), 평가 주체인 공무원들의 양성평등에 대한 이해가 부족하여 제도의 효과를 기대하기 어렵다는 문제점도 지적되고 있다(이은아, 2018: 162-163). 이에 따라 여러 연구자들이 제도 개선에 대한 의견들을 제시하고 있는데, 이 의견들은 대부분 중앙정부와 지방정부의 협력을 전제로 하고 있다는 점에서 공통점을 갖는다. 먼저, 지방자치단체 성별영향평가의 제도를 질적으로 개선하기 위해서 명료한 법적기반 마련, 담당부서의 설치, 중앙정부와 지방정부 간 정보교환 및 협력관계 구축, 재정적 지원, 정책결정 권한을 가진 고위 관리

직의 관심, 인적자원의 확보가 필요하다는 의견이 개진되고 있다(김경희·김돌순, 2010: 61). 또한 성별영향평가에서 공무원의 성인지 역량을 향상시키기 위해서는 교육과 훈련, 컨설팅이 필요하며, 이를 통해 제도 자체에 대한 이해를 높임으로써 평가를 질적으로 개선해야 한다는 의견도 찾아볼 수 있다(김희경·박현신, 2023: 430; 박사옥·박윤환, 2022: 224). 중앙정부는 교육, 훈련, 컨설팅과 관련된 지원 업무를 통해 지방정부와의 협력 방안을 모색할 수 있을 것이다.

#### 4. 중앙-지방의 협력체계 모형의 이론적 배경

이상의 선행연구들을 종합해 봤을 때, 문화영향평가 제도의 지속가능한 발전을 위해서는 중앙정부와 지방정부가 서로의 역할을 명확히 하고, 자신들이 가진 자원들을 교환함으로써 협력해 나가는 것이 무엇보다 필요하다는 점을 알 수 있다. 이 절에서는 문화영향평가 제도의 성공적 안착과 활성화를 위해 중앙-지방의 관계가 어떤 방식으로 설정되는 것이 효과적일지 이론적인 측면에서 고찰해 보고자 한다.

중앙-지방의 협력체계를 마련하기 위하여 먼저 ‘정부 간 관계(intergovernmental relations: IGR)’의 여러 형태를 이해하는 과정이 필요하다. ‘정부 간 관계’라는 용어는 다의적인 개념을 내포하고 있지만(주재복, 2013: 6), 본고에서는 이 용어를 중앙정부 부서와 지방정부 부서 간의 관계로 한정하여 사용한다. 연구자에 따라 정부 간 관계 유형을 분리하는 방식은 조금씩 다르게 나타난다. 1980년대 초, 로즈(R.W.A. Rhodes)는 영국의 정부 간 관계에 대한 실증적 연구를 진행하면서 정부 간 관계를 ‘대리인 모형(Agent Model)’과 ‘동반자 모형(Partnership Model)’으로 구분하였다. 대리인 모형에서 지방정부는 중앙정부의 대리인 역할을 하며, 중앙정부의 감독 하에 정책들을 집행한다. 이때 지방정부는 자율적인 재량권을 거의 보장받지 못하며, 정책을 시행하는 역할로 그 권한이 제한된다. 반면, 동반자 모형에서 지방정부와 중앙정부는 동등한 권한을 가지고 의사결정 과정에 함께 참여한다(Rhodes, 1981: 14). 로즈는 중앙정부와 지방정부가 점점 복잡한 상호의존 관계로 얽혀가고 있으며, 이러한 관계에서는 참여자들의 협상(bargaining)과 전략(strategies)이 강조된다고 설명한다(Rhodes, 1981: 71).

정부 간 관계를 ‘수직적 통제관계’, ‘수평적 통제관계’, ‘상호의존적 협력관계’로 구분하기도 한다(구주영, 2020: 6-7). 수직적 통제관계는 중앙정부에 지방정부가 종속되어 있는 관계를 의미하며, 로즈의 ‘대리인 모형’과 어느 정도 일치한다. 수평적 통제관계

는 중앙과 지방이 모두 의사결정의 주체로서 자율적 관계를 형성하고 있는 것을 말한다. 마지막으로 상호의존적 협력관계는 중앙과 지방이 서로의 자원을 교환하고 협상하며 협력하는 관계를 말하며, 로즈의 ‘동반자 모형’과 유사하다고 할 수 있다(구주영, 2020: 6-7). 수직적 통제관계에서 중앙정부는 정책에 대한 의사결정을 내리고 지방정부에게 정책집행을 지시한다. 지방정부는 중앙정부의 지시를 따라 정책을 집행하는 역할만 담당하게 되므로 지방정부의 자치권은 인정되지 않는다(김지선 · 김정수, 2013: 36). 반대로, 상호의존적 협력관계에서는 지방정부가 중앙정부와 대등한 위치에서 자율성을 인정받으며, 중앙정부와 지방정부는 상호 합의하에 정책을 추진하게 된다(김지선 · 김정수, 2013: 36).

현재 우리나라의 정부 간 관계는 ‘대리인 모형’ 혹은 ‘수직적 통제관계’와 ‘동반자 모형’ 혹은 ‘상호의존적 협력관계’가 혼재되어 있는 형태로 볼 수 있는데, 지방정부의 권한을 인정하고, 중앙정부와 지방정부가 상호협력하는 관계로 나아가기 위해서는 지방정부를 “다양한 자원과 역량을 보유한 자율적 주체”로 인식하는 것이 필요하며, 행정적, 사무적, 재정적 측면에서 재원조달 방식의 전체적인 조정이 필요하다(구주영, 2020: 7). 현대 사회에서 중앙정부와 지방정부는 다양한 사회문제를 단독으로 해결할 수 없으므로 정부 간 관계는 ‘동반자 모형’으로 점차 이행되어야 할 것이다(구주영, 2020: 8).

한편, 1970년대 이후 미국 연방제(Federal System)의 ‘정부 간 관계’ 연구를 선도해 온 라이트(Deil Spencer Wright)는 정부 간 관계 유형을 “분리형 모델(Seperated Model)”, “포함형 모델(Inclusive Model)”, “중첩형 모델(Overlapping Model)”로 구분한다(Wright, 1978: 20).<sup>1)</sup> 분리형 모델에서 중앙정부(연방정부 National Government)와 지방정부(주정부 State Government 및 지역정부 Local Government)는 중첩되는 영역 없이 완전히 분리되어 있다(Wright, 1978: 20). 이러한 정부 형태는 1930년대 전까지 미국의 정부 간 관계에서 확인할 수 있는데, 이 당시 미국의 연방정부와 주정부는 서로 분리된 영역에서 행정부로서의 권한을 행사하였다. 이 관계에서 주정부는 연방정부의 하위 기관이 아니라, 전적으로 독립된 기관으로서의 권한을

1) 라이트의 정부 간 관계 모델은 중앙과 지방의 협력체계에 대한 주재복(2013), 육동일(2019) 등의 연구에서도 중요하게 논의된 바 있다. 이 모델은 라이트가 미국 연방제의 연방정부(national government), 주정부(state government), 지역정부(local government) 간 관계를 설명하는 과정에서 도출된 것이며, 또한 법과 제도, 행정, 정치, 재정 등 정부 부처의 제 요소들을 설명하기에 적합한 것이다. 본 연구에서는 문화영향평가 제도에 한하여 중앙-지방 협력방안을 모색하고 있으므로 평가제도가 운영되고 있는 현 상황을 고려하여 위의 세 가지 모델을 적절히 변형하여 사용하고자 한다.

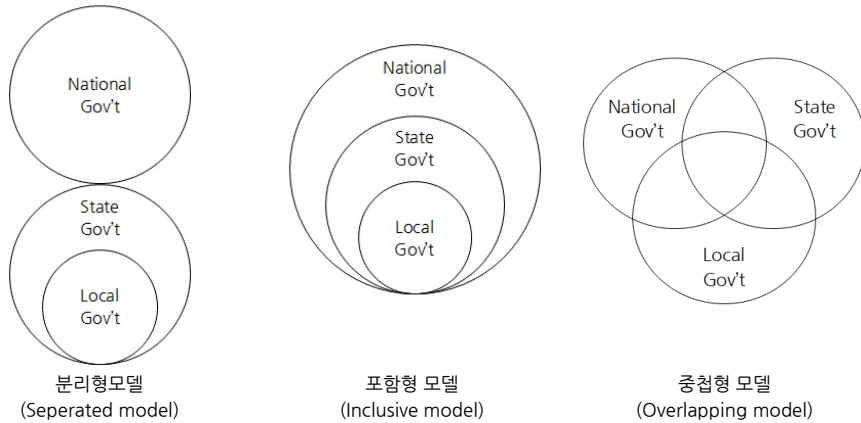
가지고 있었다. 다만 지역정부의 경우에는 주정부에 의해서 부여받은 권한만을 행사할 수 있었기 때문에 주정부의 하위 기관으로서의 역할만을 담당하였다. 만약 연방정부와 주정부 사이에 갈등이 생겨 충돌하게 될 경우에는, 사법부인 대법원(Supreme Court)이 갈등 관계를 중재하는 역할을 맡게 되었다(Wright, 1978: 21). 라이트는 이러한 ‘이원적 연방주의(dual federalism)’는 현대의 복잡한 사회 문제를 해결하기에 적합하지 않으며, 현재의 사회, 정치적 조건에서는 사실상 불가능한 정부 형태라고 설명한다.

포함형 모델에서는 지방정부 영역이 중앙정부 영역 안에 포함되어 있으며, 이 때 두 정부는 ‘위계적(hierarchy)’ 관계를 형성한다. 포함형 모델은 크게 세 가지 특성을 갖는다. 첫째, 지방정부는 중앙정부의 강력한 통제에 의해서 혹은 강한 경제적 유인에 의해서 중앙정부의 의사결정에 전적으로 의존한다. 둘째, 중앙정부에 속하지 않는 지방 행정기관의 기능은 점차 쇠퇴해 가거나 그 권한이 약화되어 간다. 셋째, 지방정부에서 공적으로 수행되던 여러 기능들은 중앙집권적이며, 위계적인 체계 안으로 융합되어 간다(Wright, 1978: 27-28).

마지막으로 중첩형 모델에서 중앙정부와 지방정부의 영역은 일부 겹쳐져 있으며, 두 정부는 동등한 권위를 가지고 서로 ‘협상(bargaining)’하는 관계를 이룬다(Wright, 1978: 20). 중첩형 모델에서 각 정부들이 가지고 있는 자원과 영향력은 ‘교환(exchange)’을 통해 서로에게 이전된다. 교환은 협력에 참여하는 각 정부 주체들의 권력 관계를 변화시키는데, 권력은 넓은 범위로 분산되고, 또 거의 동등한 수준으로 각 정부에 배분된다. 권력이 어느 한 정부 주체에 독점되지 않음에 따라, 각 정부 사이에 협력적이면서 동시에 경쟁적인 관계가 형성되며, 협동과 합의 못지않게 갈등과 분열도 빈번하게 나타나게 된다. 라이트는 중첩형 모델이 가지고 있는 이러한 특성을 ‘제한되고 분산된 권력(limited, dispersed power)’, ‘상호의존성(interdependence)’, ‘제한적인 자율성의 영역(limited areas of autonomy)’, ‘협상과 교환 관계(bargaining exchange relationships)’, ‘협력과 경쟁(cooperation and competition)’의 다섯 가지로 제시하고 있다(Wright, 1978: 29).

이상의 세 가지 정부 간 관계 모델을 도식화하면 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 정부 간 관계(Intergovernmental Relations) 모델



이 중에서 특히, 중첩형 모델은 문화영향평가를 위한 중앙과 지방의 상호협력적 관계를 설정하는 데 많은 시사점을 제공한다. 정부 간 협력이 이뤄지기 위해서는 세 가지 조건이 충족되어야 하는데, 첫째, 각 정부가 각기 다른 자원, 지식, 기술을 갖고 있어야 하고, 둘째, 상대방이 가지고 있는 자원, 지식, 기술을 필요로 해야 하며, 셋째, 협력을 통한 문제해결이 각 정부 주체가 개별적으로 문제를 해결하는 것보다 효율적이어야 한다는 것이다(조정래, 2014: 181-182). 중첩형 모델은 위의 세 가지 협력 조건과 관련되며, 중앙정부와 지방정부는 이와 같은 전략적 협력 관계를 통해 문화 분야의 다양한 사회문제들을 해결해 나갈 수 있다. 문화기본법 상 중앙정부와 지방정부는 문화영향평가 제도를 시행하는 공동 주체이며, 따라서 각자가 자신들 고유의 평가수행 체계를 바탕으로 자율적으로 평가를 시행해 나가되, 문화기본법에 명시되어 있는 '문화적 가치의 사회적 확산'이라는 문화영향평가 제도의 목적을 달성하기 위해 상호 협력해야 하는 관계에 놓여 있으므로 중첩형 모델은 문화영향평가 제도 활성화를 위한 가장 적합한 모델이라 할 수 있다. 이 모델에서 강조되고 있듯이, 중앙정부와 지방정부는 공동의 목표를 설정하고 그것을 실현해 나가는 과정에서 서로가 가진 자원을 교환 및 배분하는 '협상(bargaining)'의 방식으로 협력해 나갈 수 있을 것이다.

협력을 통해 중앙과 지방이 독립적으로는 할 수 없는 것들을 해 나갈 수 있어야 협력의 전략적 가치가 생긴다. 그러기 위해서는 중앙과 지방이 각자 잘 할 수 있는 것들을 목록화하고, 그러한 장점들을 공유하면서 역할을 분담하는 과정이 필요하다. 예를 들어 중

양정부는 예산 확보, 인력 충원, 전문성 확보, 전문가 및 전문기관과의 협력, 평가제도 수행경험, 교육 및 연구 등의 분야에서 강점을 가지고 있고, 지방정부는 지역의 문화적 특색에 대한 이해도, 정책관계자(주민 등)와의 친밀한 관계, 지역 정책 담당자와의 연계성, 지역 정책 사업에 대한 이해와 관리·감독 등의 측면에서 강점을 가지고 있으므로 상호간 자원 교환을 통한 전략적 관계 설정이 가능할 것이다.

### Ⅲ. 연구설계

앞서 살펴본 바와 같이 지방자치단체의 문화영향평가 조례가 제정되어 있음에도 자체적으로 문화영향평가가 진행되지 않는 현 상황에 대한 인식 확인 및 문제 분석을 위해 문화영향평가를 수행한 광역, 기초자치단체 공무원 28명을 대상으로 설문조사를 실시하였고, 문화영향평가를 담당하고 있는 광역자치단체와 기초자치단체 공무원 및 지역 전문가 총 6명을 대상으로 심층인터뷰를 진행하였다. 이를 토대로 지방자치단체의 문화영향평가 현황 및 문제점을 분석하고, 위에서 검토한 협력모델 이론을 바탕으로 현재 문화영향평가에서 정부 간 관계 모형을 분석하였다.

#### 1. 설문조사 조사내용과 방법

본 연구에서는 문화영향평가를 받아 본 경험이 있는 중앙, 광역, 기초자치단체 공무원 및 문화 관련 부서에서 문화영향평가 업무를 수행하고 있는 공무원 담당자 총 189명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2023년 9월 5일부터 9월 27일까지 총 23일간 온라인/모바일 조사 방식으로 진행되었다. 이 중 실제 설문참여자는 28명으로, 응답률은 약 14.8% 수준이었다. 설문 참여자의 특성은 <표 6>과 같다.



〈표 6〉 설문 참여자 특성

구분		사례수(명)	비율(%)
전체		28	100
소속	중앙정부	2	7.1
	광역자치단체	1	3.6
	기초자치단체	25	89.3
지역	수도권 · 강원	8	28.6
	충청권	4	14.3
	영남권	6	21.4
	호남 · 제주권	8	28.6
	기타(중앙행정기관)	2	7.1
업무 분야	건설	3	10.7
	관광	3	10.7
	도시재생	3	10.7
	문화예술	12	42.9
	기타	7	25.0
직급 및 직위	6급	7	25.0
	7급	14	50.0
	8급	3	10.7
	9급	1	3.6
	기타	3	10.7

설문조사의 내용은 크게 문화영향평가 수행 경험, 지방자치단체 조례 및 시행 현황, 지방자치단체 문화영향평가에 대한 의견, 중앙정부와 지방정부의 협력방안 등으로 구성되었다. 특히, 지방자치단체의 자체 문화영향평가가 활발히 시행되지 않고 있는 원인을 파악하고, 이러한 문제점을 해결하기 위해 중앙정부와 지방정부가 어떤 분야에서 협력해야 할지, 그리고 각자 어떤 역할을 담당하는 것이 효과적일지 확인하고자 하였다. 구체적인 설문조사 내용은 〈표 7〉과 같다.

〈표 7〉 설문 내용

구 분	주요 내용
문화영향평가 수행 경험	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수행여부</li> <li>- 수행시기</li> <li>- 평가유형</li> </ul>
지방자치단체 조례 및 시행 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조례 제정</li> <li>- 교육 실시</li> <li>- 전담 조직 및 직원</li> </ul>
지방자치단체 문화영향평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체 문화영향평가의 필요성</li> <li>- 지방자치단체 문화영향평가 시행의 문제점</li> <li>- 별도의 평가지침 마련</li> <li>- 지방자치단체 문화영향평가 시행의 장점</li> <li>- 지방자치단체 문화영향평가의 평가대상</li> </ul>
중앙정부와 지방정부의 협력방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협력의 필요성</li> <li>- 협력이 필요한 분야</li> <li>- 문화체육관광부의 역할</li> <li>- 지방자치단체의 역할</li> <li>- 문화영향평가 개선 방안에 대한 의견</li> </ul>

## 2. 심층인터뷰 조사내용과 방법

심층인터뷰는 지방자치단체 문화영향평가 현·전직 담당 공무원 4명, 지역연구기관 소속 전문가 2명으로 구성되었고 인터뷰 방법은 대면인터뷰, 전화인터뷰, 온라인 줌(zoom)을 통한 인터뷰로 진행되었다. 본 심층인터뷰는 지역 전문가의 조례에 대한 의견 및 중앙과 지방의 협력을 위한 실효성 있는 방안을 도출하는데 의미를 두었고, 지방자치단체 문화영향평가 현·전직 담당 공무원의 문화영향평가에 대한 인식 및 경험, 지역 현장에서 실질적으로 제도를 운영하는 것의 한계에 대한 의견을 수렴하고자 하였다.

심층인터뷰 주요 질문 내용은 설문조사의 내용과 유사하게 문화영향평가에 대한 인식 및 의견, 문화영향평가 개선방안으로 구성되었다. 세부적으로 문화영향평가의 중요성과 필요성, 평가지표, 평가대상, 지방자치단체 문화영향평가 시행의 어려움에 대한 원인, 지방자치단체 문화영향평가의 한계, 문화영향평가 관련 조례의 보완사항, 지역 및 정책 기여도, 중앙과 지방의 협력에 대한 의견 등을 중심으로 질문하였다.

〈표 8〉 심층인터뷰 진행 방식 및 참여자 특성

구분		인터뷰 방식	인터뷰 일자
공무원	A(광역)	전화인터뷰	2023년 9월 6일
	B(광역)	전화인터뷰	2023년 9월 6일
	C(광역)	대면인터뷰	2023년 9월 13일
	D(기초)	대면인터뷰	2023년 9월 15일
지역연구기관 전문가	A	온라인 줌(zoom) 인터뷰	2023년 9월 12일
	B	온라인 줌(zoom) 인터뷰	2023년 9월 12일

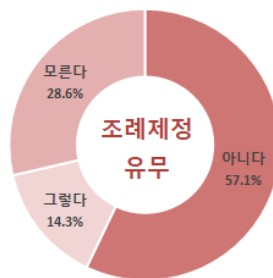
## IV. 연구결과 및 분석

### 1. 조사결과

#### 1) 인식의 한계

지방자치단체 문화영향평가 조례가 제정되어 있는지에 대한 설문조사 질문에서 ‘아니다’가 57.1%, 로 응답자 지역 중 자체조례가 마련되어 있지 않는 지역이 많았고, 그중 지역 조례가 마련되어 있는지 모르는 응답자가 28.6%로 높은 편에 속했다.

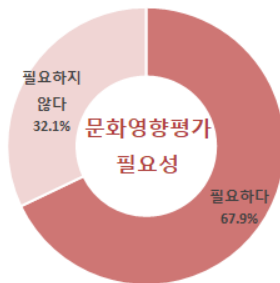
[그림 3] 지방자치단체 문화영향평가 조례제정 유무



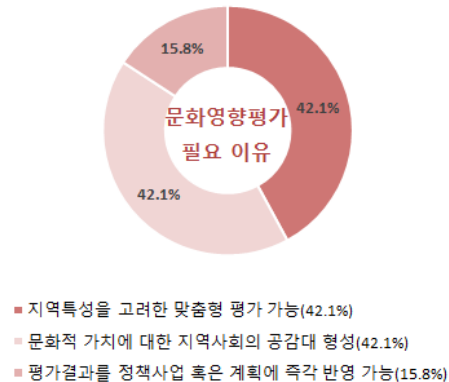
지방자치단체에서 자체조례에 의해 수행하는 문화영향평가의 필요성에 대한 설문 결과 ‘필요하다’는 응답이 67.9%, ‘필요하지 않다’는 응답이 32.1%였다. 자체 조례에 의한 평가가 왜 필요한가에 대한 질문에서는 ‘지역 특성을 고려한 맞춤형 평가 가능’과 ‘문화적 가치에 대한 지역 사회의 공감대 형성’이 각각 42.1%의 같은 비율로 응답했고, ‘평가결과를 정책 사업 혹은 계획에 즉각적으로 반영할 수 있음’이 15.8%였다. 한편 자

체 조례에 의한 문화영향평가가 필요하지 않다고 응답한 집단에서는 그 근거로 ‘문화체육관광부 주관 문화영향평가로 충분함’이 55.6%로 절반 이상의 응답률을 보였다.

[그림 4] 지방자치단체 문화영향평가의 필요성

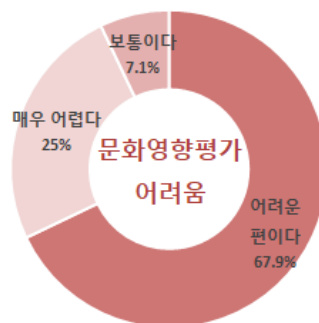


[그림 5] 지방자치단체 문화영향평가가 필요한 이유



지방자치단체에서 문화영향평가를 수행하는 것이 어려운지에 관한 질문에서 응답자 67.9%가 ‘어려운 편이다’, 25%가 ‘매우 어렵다’로 약 93%의 매우 높은 응답률을 보이고 있다. 설문조사를 통해 지역의 특성을 고려할 수 있고 지역 내 문화적 공감대 형성이 가능하다는 측면에서 자체 조례에 의한 문화영향평가가 필요하다고 여겨지지만 실질적으로 지방자치단체에서 자체적으로 평가를 수행하는 것이 어려운 실정임을 알 수 있다.

[그림 6] 지방자치단체 문화영향평가 시행의 어려움



이어 지방자치단체에서 문화영향평가가 활성화되지 못하는 요인에 대해서는 응답자 전체의 64.3%가 ‘평가에 대한 인식 부족’으로 응답하였다. 다음으로 ‘평가 전담 인력 부족’이 60.7%, ‘평가과정(지표이해, 평가절차 등)의 복잡함’이 50%로 뒤를 이었다. 이렇듯 평가가 활성화되지 못하는 원인으로 여러 가지가 있지만 높은 비율로 평가에 대한 이해나 인식이 부족하기 때문에 평가의 수요가 저조하고 자체 조례에 의한 문화영향평가 시행의 필요성에 대해서도 깊이 관여하고 있지 않음을 알 수 있다.

한편 관계자 인터뷰 결과 문화영향평가의 취지 및 목적에 대해 공감하고, 하드웨어 중심으로 추진되던 기존 사업에 관한 문화영향평가를 통해 소프트웨어적 측면을 고려하여 세부적으로 점검해볼 수 있다는 점에서 평가가 필요하고 중요하다는 의견이 많았다. 그 중 문화영향평가에 대한 인식과 관련하여 자체 조례에 의한 문화영향평가를 담당할 공무원 인터뷰 결과 ‘평가’라는 단어가 주는 거리감과 선입견이 작용하고 있고, 평가 결과 부정적인 결과가 도출되어 사업 수행 방향에 문제가 생길 우려가 있다는 점이 지적되었다. 문화영향평가가 갖는 정책적 필요성과 중요성과는 달리 실제 지역 현장에서는 평가를 받아야 하는 공무원들의 인식이 개선되지 않는 상황에서 문화영향평가에 대한 수요가 활발히 일어나지 않기 때문에 문화영향평가 조례가 사문화되어가는 위험에 처해 있으며 우선적으로 평가에 대한 인식 개선, 사회적 공감대가 형성되어야 하는 과제를 안고 있음을 확인하였다.

- 지자체 공무원들은 평가를 받아보는 데 거리감을 느낍니다. 사업을 진행할 때 주민들이나 정책 시행했을 때의 수요자의 의견을 미리 수렴해서 진행하는 게 중요한데, 평가를 통해 지금까지 추구해 오던 사업의 방향이 갑자기 틀어지는 것을 우려합니다.(기초지자체 공무원 D)
- ‘평가’라는 단어를 들으면 바로 부정적인 결과가 나오면 어찌지 하는 걱정이 들기 때문에 평가를 받기 어렵다는 의견도 있었습니다.(광역지자체 공무원 C)

인터뷰 결과 평가결과 반영이 어렵다는 인식도 지방자치단체에서 문화영향평가가 활성화되기 어려운 요인 중에 하나로 작용하고 있었다. 부정적인 평가 결과로 인해 사업의 방향이 갑자기 변경되어야 하거나 중단되는 것에 대한 우려가 높은 상황에서 평가 결과를 반영하는 과정에 대해 부담스럽게 생각하는 지역 담당자들이 다수 있었다. 전반적으로 문화영향평가의 취지와 목적에 대한 인식이 우선적으로 확산될 필요성을 확인할 수 있었다.

- 평가가 끝나고 반영결과를 제출해야 하는데 지역 담당자들은 부담스럽게 생각하는 경향이 있습니다. 사업을 수행하는 입장에서 종합계획을 이끌어 오는 것도 힘들었는데, 평가 결과를 통해 다른 의견을 받아들여야 하는 것이 힘들기 때문에 그래서 거부감을 느낍니다.(기초지자체 공무원 D)
- 이미 주민들 의견 수렴, 전문가 의견 수렴 공청회 개최까지 마무리했는데 갑자기 문화영향평가 결과를 또 넣기 어렵습니다.(광역시자체 공무원 C)

## 2) 법·제도적 한계

지방자치단체가 자체 조례를 제정하였지만 문화영향평가를 활성화하는 데는 한계가 있다. 실제로 지방자치단체 문화영향평가 조례 제정은 상위법에 의해 만들어진 형태이고, 표준조례안이 없는 상황에서 기존 조례 내용을 붙여 넣는 형태로 진행되면서 조례가 대부분 비슷한 내용으로 구성되어 있다. 문화영향평가의 중요성이나 필요성, 파급효과 등에 대한 인식이 수반되지 않은 상황에서 실행방안에 대해 구체적 논의가 이루어지기 어렵다는 것을 방증한다. 현재 문화체육관광부 문화영향평가는 평가지원기관으로서 지정 고시에 따라 한국문화관광연구원 등이 평가를 지원하고 있다. 경기도, 광주광역시, 대구광역시, 전라북도 등 몇몇 지역 조례에서는 중간 지원조직으로서 센터 설치 및 전담직원 관련 내용이 포함되어 있지만 조례에 의거해 실행하고 있는 지역은 확인되지 않고 있다. 이러한 상황에서 문화영향평가 예산이 있는 광역단위 지역의 경우 문화 관련 부서 공무원이 여러 업무 중 하나로 문화영향평가를 담당하게 되면서 평가의 운영에 한계를 갖고 있다.

- 제도적 뒷받침이 되지 않아 어려웠습니다. 평가를 진행하는데 있어 구속력이 없다보니 추진하기에 명분이 없습니다. 환경영향평가의 경우 법제화로 뒷받침되어 있지만 문화영향평가는 진행하기가 어려웠습니다.(광역시자체 공무원 A)
- 현재는 문화체육관광부 문화영향평가 진행사항을 각 구군에 전달하고만 있습니다. 자체조례가 지정되어 있지만 위원회가 구성되거나 실질적 운영이 되고 있지는 않습니다. 향후에도 자체적으로 평가를 진행할 계획은 현재 없는 상황입니다.(광역시자체 공무원 B)
- 지방자치단체에서 용역을 주지 않고 자체적으로 평가를 진행하는 것은 현실적으로 어렵습니다. 담당 공무원은 많은 업무 중 하나로 문화영향평가를 담당하고 있다 보니 벅겁니다. 문화영향평가 센터가 있으면 너무 좋지만, 현재 가용할 예산과 자원이 없습니다. 실질적 효과 측면에서 전담센터가 있고 제대로 기능하게 되면 좋겠지만 현재로서 여력이 없습니다.(광역시자체 공무원 C)
- 평가과정에서 중간 지원기관의 도움이 있으면 좋을 것 같습니다.(기초지자체 공무원 D)

무엇보다 문화영향평가 조례가 지정되어 있는 지역이라도 문화영향평가법·제도가 마련되지 못한 상황에서 평가를 반드시 받아야 하는 당위성이 없기 때문에, 평가가 실질적으로 이루어지기 어려운 상황이다. 지방자치단체 문화영향평가 예산이 마련되어 있는 지역의 경우 올해 사업 담당 공무원들을 대상으로 교육과 수요조사를 진행하였음에도 불구하고 수요자가 없어 예산이 불용될 위기에 처해있었다. 인터뷰 결과 문화영향평가 제도가 의무화 되지 않는 한 사업 담당자(피평가자)에게는 많은 업무들 중 문화영향평가가 추가로 부여받은 업무로 인식될 수 밖에 없다는 점을 확인할 수 있었다. 지방자치단체 문화영향평가가 활성화되기 위해서는 평가가 우선 실시되어야 하고, 그 이후에 세부 실행방안이 마련되면서 이에 따라 조례도 보완될 수 있을 것이다. 하지만 근본적으로 평가에 대한 수요가 없는 상황에서 평가가 진행되는 것 자체가 어려운 상황에 처해 있다. 문화영향평가 관련 법이나 조례에 따라 시행령 혹은 시행규칙에서 문화영향평가 대상이나 인센티브 제도가 언급되지 않는 한 지방자치단체 문화영향평가는 시행되기 어렵다고 볼 수 있다.

- 지방자치단체 문화영향평가가 활성화되기 위해서는 첫 번째로 문화영향평가가 가지고 있는 강제성이나 꼭 추진되어야 하는 조건들이 구비가 되어야 합니다.(전문가 A)
- 평가를 반드시 받아야 한다는 조례 내용이 없고, 법정 의무도 없습니다. 제도가 의무화되거나 강력한 인센티브가 없으면 본 제도가 지속하기 어렵다고 생각합니다.(기초지자체 공무원 D)

### 3) 평가 운영의 한계

지방자치단체는 문화영향평가를 운영하는데 있어 평가 전문기관 선정이나 전문가 운영에 있어 어려움을 겪고 있다. 기존 지표개발이나 평가 수행에 관한 연구는 대부분 지역 연구기관에서 수행하였고, 지역 연구기관에서 평가를 수행한 경우도 다수였다. 지역 연구기관 외에 몇몇 사설 업체에서 지방자치단체 문화영향평가를 수행한 바 있으나 한 업체가 여러 해에 걸쳐 평가를 수행한 것으로 미루어보아 지역에서 평가를 수행할 수 있는 평가기관의 다양성 확보에 한계가 있다. 전문가 평가단, 평가위원의 경우에도 대상 지역 및 사업에 대한 충분한 이해와 지식이 없이 평가에 참여하는 경우가 발생함으로써 평가 결과의 타당성과 신뢰성을 입증하기 어려운 경우가 발생하기도 하였다.

- 지방자치단체 문화영향평가의 경우 평가 용역을 진행한다 해도 마땅한 업체가 없습니다. 평가를 수행할 수 있는 전문성을 갖춘 기관이 많지 않기 때문에 이에 대한 어려움이 있습니다.(기초지자체 공

무원 D)

- 본 지역에서는 문화영향평가를 지방연구원에서 밖에 할 수 없었습니다. 지표개발 및 평가 수행도 지방연구원에서 수행했습니다.(기초지자체 공무원 D)
- 전문가 평가위원 관련하여서도 대상사업에 대한 지식이 많았으면 좋겠습니다.(광역시자체 공무원 C)

대규모 공모사업 중 문화도시 조성사업은 필수항목, 도시재생사업은 타부서 연계 가점항목으로 문화영향평가가 포함되면서 주요 평가 대상이 되어 왔다. 앞서 지방자치단체 문화영향평가 평가 현황에서도 2019년부터는 도시재생사업, 2021년부터는 문화도시 조성사업 등 공모사업이 주요 평가대상임을 확인할 수 있었다. 특히 문화도시 조성사업의 경우 대한민국 문화도시 사업으로 기존 정책 방향이 변화하게 되면서 문화영향평가 대상에도 변화가 있을 것으로 보인다. 한 광역자치단체의 경우 문화도시 조성사업 공모 변경에 따라 평가에 대한 수요가 없어졌고, 이는 문화영향평가 운영에 있어 공모사업이 주로 평가 대상이 되면서 공모사업의 방향이 바뀔 경우 평가 지속성에 한계가 나타남을 보여준다.

- 현재 문화도시 관련해서 필수항목이기에 평가에 대한 필요성을 인식하고 있고, 이에 진행하고 있습니다. 다만 문화도시 사업과 연계하여 공모예산과 직결되어 있기에 관심이 많았던 것이라 생각합니다.(광역시자체 공무원 B)
- 도시재생 사업을 진행하다보면 가점을 받을 수 있는 사업이 많지 않습니다. 가점 영역 중 문체부 연계사업으로 지방자치단체형 문화영향평가를 받았습니다. 타 연계사업보다는 쉬웠습니다.(광역시자체 공무원 C)
- 문화도시 조성사업을 진행하면서 문화영향평가를 받아왔는데 올해는 공모가 끝난다고 하니 평가에 대한 수요가 없습니다.(기초지자체 공무원 D)

평가 운영에 있어 담당자 교육은 필수적이다. 문화영향평가 교육을 통해 평가자와 피평가자의 인식이 개선되고, 지표에 대해서도 폭넓게 이해할 수 있다. 하지만 지방자치단체에서 자체적으로 문화영향평가에 대한 교육을 수행하는 것이 어렵다. 한 광역자치단체의 경우 사업 담당자를 대상으로 문화영향평가에 대한 안내 및 교육을 진행한 바 있으나 자체적으로 교육을 수행하는 것에 대한 어려움이 있었고, 교육 이후 수요조사에서도 평가 신청 사업이 없는 등 평가의 실질적 운영에 한계가 있다고 답하였다. 더불어 지방자치단체 문화영향평가 담당 공무원도 평가지표에 대하여 학습이 필요하다고 응답하



였다. 중앙과 지역에서는 공통적으로 평가와 관련된 모든 관계자들을 대상으로 한 문화영향평가 교육이 필수적임을 확인하였다.

- 지표에 대한 내용은 관련 자료를 찾아봐야 알 수 있는데 현재는 잘 모릅니다.(광역시자체 공무원 B)
- 자체조례에 의한 평가를 받으면서 당시 문화영향평가에 대한 교육은 없었습니다.(광역시자체 공무원 C)
- 지방자치단체 문화영향평가 담당자지만 평가지표를 제대로 보지 못했고 잘 모릅니다.(기초지자체 공무원 D)

문화체육관광부 문화영향평가는 매년 건수가 증가하고 있는 반면 지방자치단체 문화영향평가는 축소되고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 지역 조례가 마련되어 있음에도 지방자치단체 문화영향평가가 축소되었고, 현재는 시행되지 못하고 있다. 중앙, 광역, 기초자치단체 공무원 설문조사 및 인터뷰를 통해 지방자치단체 문화영향평가가 활성화되지 못하고 있는 요인을 살펴본 결과 소속기관에 따른 관점의 차이는 확인할 수 없었으나, 전반적으로 평가에 대한 담당자 인식의 한계, 법·제도적으로 개선되지 못하는 한계, 전문평가기관의 부재, 공모사업에 입각한 평가, 담당자 교육의 부재 등 평가 운영에 있어서의 한계가 있음을 알 수 있었다. 문화영향평가의 사회적 확산을 위해 중앙과 지방의 긴밀한 협력에 대한 제안이 필요해지는 시점이다.

## 2. 문화영향평가에서 정부 간 관계 모형 분석 결과

### 1) 법, 제도적 측면의 협력체계: 분리형 모델

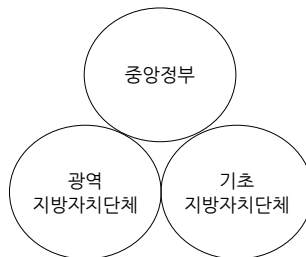
문화기본법 시행령 제3조와 문화기본법 시행규칙 제3조에 따르면, 문화영향평가를 위한 협력체계는 문화체육관광부와 관계 중앙행정기관, 그리고 문화체육관광부와 문화영향평가 및 문화정책 연구에 전문성이 있는 기관 사이에서 구축, 운영되는 것으로 명시되어 있다. 이 협력체계는 문화영향평가의 기본방향, 기준 및 방법, 대상 선정 등을 논의한다. 또한 문화영향평가 협력체계 구축 및 운영에 관한 규정 제3조에 따르면 협력체계의 위원장은 문화체육관광부 제1차관이 되고, 30명 이내의 위원은 관계 중앙행정기관의 정책기획관 또는 문화영향평가와 관계된 국장급 공무원, 문화영향평가 및 문화정책 연구에 전문성이 있는 기관의 구성원으로 되어 있다. 반면, 현행 법령에는 지방자치단체와의 협력에 대한 사항이 명시되어 있지 않으며, 다만 문화기본법 시행규칙 제2조에 따라 문화체육관광부장관은 문화영향평가에 대한 관계 지방자치단체 장의 의견을

청취할 수 있다고 되어 있다.

한편, 지방자치단체 조례에도 지방정부와 중앙정부의 협력 방안은 기술되어 있지 않다. 서울특별시 문화도시 기본조례 제15조에 따르면, 서울특별시장은 민간과의 협력 체계를 구축하여 문화도시정책위원회를 설치하며, 이 위원회가 문화영향평가의 기본 방향 및 방법, 대상선정 등의 업무를 담당하는 것으로 되어 있다. 부산광역시 문화협력 위원회는 서울특별시 문화도시정책위원회와 유사한 역할을 담당한다. 상위법인 지역 문화진흥법에 따라 부산광역시의 문화협력위원회는 민간 전문가와 공무원 등으로 구성 된다. 광주광역시 문화영향평가 조례는 유일하게 협력체계에 대한 조항을 포함하고 있 다. 그러나 “시장은 문화영향평가를 위하여 관련기관 및 단체 등과 협력체계를 구축하 도록 노력하여야 한다”는 내용만 기술되어 있으며, 협력의 주체나 협력방식, 협력체계 가 수행할 업무 등에 대해서는 명시되어 있지 않다. 문화영향평가 조례가 제정되어 있는 기타 광역자치단체와 기초자치단체의 경우, 문화영향평가와 관련된 위원회에 민간 전 문가, 지방자치단체 의원, 담당 부서 공무원 등이 참여하도록 되어 있지만, 중앙부처와 의 협력 방안은 조례상 명시되어 있지 않다.

문화기본법과 지방자치단체 조례를 살펴보았을 때, 문화체육관광부와 서울특별 시, 경기도 등의 지방자치단체는 지금까지 각자 자율적인 방식으로 협력체계 및 위원회 를 통해 평가대상을 선정하고, 평가를 수행해 왔음을 알 수 있다. 중앙정부와 지방정부 사이의 협력체계는 구축되지 못하고 있으며, 전반적으로 “협력체계의 위상도 미약하고 협력에도 한계가 있어 제도 개선이 시급한 상황”이다(김면 · 이경진 · 김윤경, 2020: 100).

[그림 기 법, 제도적 측면의 협력체계 모형: 분리형 모델



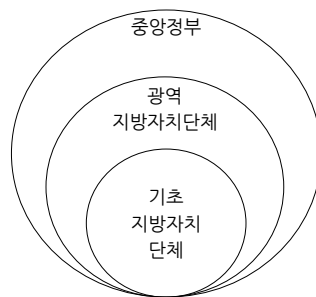
법, 제도적 측면에서 현재의 중앙-지방의 관계는 위의 그림처럼 완전한 분리형에 가깝다. 문화기본법상 중앙정부의 협력체계는 문화체육관광부와 관계 행정부처, 전문기

관 사이에서 구축되는 것으로 되어 있으며, 지방자치단체 조례에 명시되어 있는 협력체계 역시 해당 광역단체의 공무원, 의회 의원, 민간 전문가로 구성되어 있어 자신들의 지역적 영역 범위를 벗어나지 못하는 상황이다.

## 2) 평가 수행 측면의 협력체계: 포괄형 모델

한편, 평가가 실제로 수행되는 측면에서 볼 때, 현재 중앙정부와 광역지방자치단체, 기초지방자치단체의 관계는 ‘포괄형’이라고 할 수 있다. 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 문화영향평가가 제한적으로 진행되면서, 대체적으로 문화영향평가는 문화체육관광부 주도로 시행되고 있다. 지방자치단체 문화영향평가 영역은 독립적으로 존재한다고 보기 어려운 상황이며, 향후 시행계획이 구체적으로 나와 있지 않은 상황에서 사실상 소멸된 상태에 가깝다고 볼 수 있다.

[그림 8] 평가 수행 측면의 협력체계 모형: 포괄형 모델



문화체육관광부의 문화영향평가는 수요에 기반을 두고 있으므로 문화체육관광부가 중앙행정기관 및 지방자치단체를 대상으로 수요조사를 추진하고, 이에 응한 곳을 대상으로 평가대상과 평가유형을 선정함으로써 평가가 진행된다. 이 과정에서 지방자치단체는 문화체육관광부의 수요조사에 응하는 피평가자의 역할을 주로 담당하고 있다. 이러한 중앙정부와 지방정부의 관계가 지속되면, 중앙정부는 평가제도를 운영, 관리, 감독하는 주체로, 지방자치단체는 중앙정부의 운영방식에 따라 평가를 받는 대상으로 고착화될 가능성이 높다.

문화영향평가 제도에서 중앙정부와 지방정부의 분리형, 포괄형 관계는 각각 다음과 같은 단점을 가지고 있다. 먼저, 법과 조례상의 측면에서 중앙정부와 지방정부가 분리된

채로 문화영향평가를 따로 운영할 경우, 평가대상이 중복되거나, 평가 성과가 공유되지 못하며, 평가결과의 정책 반영 여부를 적절하게 점검하지 못하는 문제 등이 발생한다. 중앙과 지방의 협력과 소통이 부재할 경우, 평가과정에서 비효율성이 발생하게 되는 것이다. 그리고 중앙정부와 지방정부의 포함형 관계가 고착화될 경우에는 문화기본법상 문화영향평가 제도의 도입 취지인 ‘문화적 가치의 사회적 확산’을 제대로 반영하지 못하는 문제가 발생한다. ‘가치’가 사회적으로 확산되기 위해서는 그 가치에 대한 사회 구성원의 이해가 선행되어야 하며, 또한 그 가치가 사회에 필요하고, 중요한 것으로서 구성원들에게 인식되고 수용되어야 한다. 이러한 과정이 문화영향평가라는 ‘제도’를 통해서 실현되려면 일차적으로는 이 제도를 운영하는 주체로서 중앙 및 지방 행정기관 담당자가 문화영향평가의 가치를 인식하고, 그것의 필요성에 공감하는 과정이 필요하며, 그 이후에 이차적으로 평가를 받는 정책사업 담당자, 그리고 정책사업의 직접적인 영향을 받는 지역 주민으로 공감대가 확산될 수 있을 것이다. 결과적으로 지방자치단체의 문화영향평가 영역이 사실상 소멸되고, 중앙정부 주도의 문화영향평가만 시행되는 현재의 상황은 제도 운영과 활성화에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

### 3. 논의: 중앙-지방의 관계 재설정

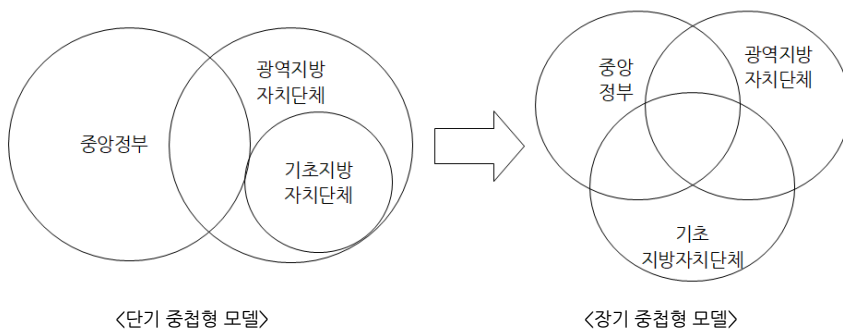
본 연구를 통해 평가제도 운영에 있어서 중앙-지방의 분리형, 포함형 관계가 모두 적절하지 못하다는 문제의식을 확인하였으며, 이를 바탕으로 중앙-지방의 중첩형 관계를 대안으로 제시하고자 한다. 이를 위해서는 법, 제도적인 측면에서 현재의 분리형 모델을 중첩형 모델로, 수행체계의 측면에서 현재의 포함형 모델을 중첩형 모델로 변화시켜 나가는 과정이 필요하다. 라이트가 제시한 중첩형 모델의 다섯 가지 특성 중에서 ‘상호의존성’, ‘협력과 경쟁’이 법, 제도적인 측면에서 보완될 수 있는 부분과 관련된다면, ‘제한되고 분산된 권력’, ‘제한적인 자율성의 영역’, ‘협상과 교환 관계’는 실제 평가운영과 관련된 수행체계의 측면에서 보완될 수 있는 부분과 관련된다고 할 수 있다.

먼저 현재 법, 제도적으로 분리형에 가까운 정부 간 관계를 상호의존적이며, 협력과 경쟁이 가능한 관계로 변화시키기 위해서는 문화기본법 시행규칙 혹은 지방자치단체 조례에 협력체계에 대한 내용을 명시할 필요가 있다. 중앙정부와 지방정부가 대등한 관계에서 협력해 나가기 위해서는 사무배분의 조정과 적절한 권한배분, 세원배분과 재원 조달 방식 등에서 전반적인 조정이 필요한데(박기관, 2019: 35), 이러한 사무와 권한,

재원에 대한 사항들을 법 개정 등을 통해 보완함으로써 현재의 분리형 관계를 중첩형 관계로 점차 변화시켜 나갈 수 있다. 다음으로 수행체계의 측면에서 포함형 모델을 중첩형 모델로 변화시키기 위해서는 각 정부의 자율적 영역을 확보함으로써 권력을 분산시키고, 각 정부가 가진 자원들이 협상을 통해 교환될 수 있어야 한다. 라이트는 중첩형 모델에서 다른 정부와 중첩되지 않는 각 정부의 고유하고 자율적인 영역에 주목하는데, 이 영역에서 각 정부는 자신들의 자원과 역량을 확보할 수 있게 되며(Wright, 1978: 29), 그것이 협상을 통한 협력을 가능하게 만든다. 포함형 모형에서는 중앙정부가 일방적인 통제 및 감독 권한을 행사하게 되는데, 지방정부의 권익을 보장하고, 공동의 계획을 수립하며 성과를 공유할 수 있는 협의체 구성(박기관, 2019: 39)을 통해 정부 간 협상 및 교환 관계를 형성해 나갈 필요가 있다.

현재 지방자치단체 문화영향평가가 시행되지 않고 있는 상태에서 중앙정부, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체가 완전한 형태의 중첩형 모델을 실현하는 것은 사실상 불가능하므로 단계별 실행방안을 수립하는 것이 더 현실적일 것이다. 단기적으로는 중앙정부와 광역자치단체 사이에 협력체계를 만들고, 장기적으로는 기초자치단체가 직접 문화영향평가를 수행하면서 중앙 및 광역자치단체와 협력해 나가는 방식을 고려하는 것이 적절하다고 판단된다.

[그림 9] 중앙-지방의 관계 재설정: 단기 중첩형 모델 → 장기 중첩형 모델



### 1) 법, 제도적인 측면: 분리형에서 중첩형으로

제도적인 측면에서 중앙과 지방의 협력체계가 명시될 필요가 있다. 현재 문화기본법 시행령 제3조와 문화기본법 시행규칙 제3조, 문화영향평가 협력체계 구축 및 운영에

관한 규정 제2조, 제3조, 제4조 등은 문화영향평가 협력체계의 구성과 회의 개최, 협력 체계에서 논의될 사항 등을 다루고 있다. 여기에서 협력체계 구성원을 문화체육관광부와 중앙행정기관, 전문기관 뿐만 아니라 지방자치단체의 문화영향평가 담당 공무원 혹은 문화영향평가위원회의 위원장 등으로 확대할 필요가 있다. 분리형 관계에서 가장 문제가 되었던 것이 평가대상 중복이나 평가수행기관 자원의 비효율적 배분이었던 만큼, 중복형 관계에서는 협력체계를 통해 중앙정부와 지방정부가 담당할 평가대상을 적절히 배분하고, 평가에 참여할 전문 평가수행기관의 참여도를 조정하는 과정이 필요하다. 또한 평가 성과 공유, 평가결과의 정책반영에 대한 지속적인 모니터링과 사후관리를 담당할 부서 및 기관의 지정도 논의될 수 있다.

지방자치단체 조례에도 협력체계에 대한 내용을 추가, 보완할 필요가 있다. 현재 지방자치단체 문화영향평가 조례 중에서 협력체계에 대한 내용은 광주광역시 조례에만 포함되어 있으며, 그마저도 협력체계의 구성 방식에 대해서는 명시되어 있지 않다. 문화기본법 시행령 혹은 시행규칙 등에서 중앙정부와 지방자치단체의 협력체계가 명시될 경우, 광역 단위 지방자치단체의 조례에서는 소속 기초지방자치단체 혹은 인접 광역지방자치단체와의 협력체계 구축을 명시하는 방향으로 조례 개정이 필요하다. “광주전남 문화영향평가제도 도입 방안 연구”에서 이미 광주광역시와 전라남도의 담당자가 함께 문화영향평가위원회를 구성하는 방안이 논의되었던 만큼, 비슷한 지역적, 문화적 특색을 가진 광역지방자치단체 사이의 협력체계 구성도 지역의 문화영향평가 활성화를 위해 고려해 볼 필요가 있다.

## 2) 수행체계의 측면: 포함형에서 중첩형으로

법, 제도상 협력체계를 명시하는 것뿐만 아니라 실제로 협의체를 구성하여 운영될 수 있도록 적절한 방안을 마련하는 것이 필요하다. 실제 운영방안이 마련되지 않으면, 법, 제도상의 변화는 유명무실해질 수밖에 없기 때문이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 중첩형 모델은 중앙정부, 광역단체, 기초단체가 각자의 독립적인 영역에서 실행체계를 갖추는 가운데, 공동의 목표를 설정하고, 그것을 달성하기 위한 전략의 하나로써 각자가 가진 자원을 교환하거나 협상하는 과정과 관련된다.

이를 위해서는 각 주체가 다른 주체와 교환할 수 있는 자원들은 무엇인지, 현재 잘 되고 있지 않은 운영 상의 문제는 무엇인지, 각자가 분담하여 담당할 수 있는 역할은 무

엇인지, 그리고 그러한 협력을 통해 달성 혹은 실현 가능한 결과는 무엇인지 살펴봐야 한다. 이것은 중앙정부가 단순히 지방에 자원을 분배하거나, 할당하는 일방적인 관계가 아니라, 중앙정부와 지방이 상호 호혜적인 관계를 형성해가는 것을 의미한다.

## V. 정책적 제언 및 결론

### 1. 중앙-지방 협력을 위한 정책적 제언

#### 1) 제도 개선 방안 모색

법, 제도적 측면 그리고 수행체계의 측면에서 중앙과 지방의 협력체계를 구축하기 위해 담당자 설문조사 결과와 심층인터뷰 내용 분석을 통해 개선방안에 대한 시사점을 도출하였다. 지방자치단체가 문화영향평가를 수행하는 데 있어서 문화체육관광부와와의 협력이 필요한지를 묻는 질문에 전체 응답자의 92.9%가 '필요하다'고 응답하였다. 이 설문조사 결과는 지방자치단체의 자체 문화영향평가의 활성화를 위해 문화체육관광부의 역할이 중요함을 보여준다. 응답자들은 지방자치단체가 자율적으로 수행하는 문화영향평가에서도 중앙정부와의 협력이 어느 정도 필요하다고 인식하고 있으며, 이를 통해 중앙정부와 지방정부의 분리형 모델보다 중첩형 모델이 지방자치단체 문화영향평가에 더욱 적절한 것임을 알 수 있다. 지방자치단체가 자체적으로 문화영향평가를 수행할 때, 문화체육관광부는 지방자치단체 담당자들의 인식 개선과 전문성 확보를 위해 교육이나 홍보 등의 측면에서 지난 10년 동안 축적된 평가 경험을 공유하는 방식으로 지방자치단체와 협력할 수 있을 것이다.

중앙정부와 지방정부가 어떤 분야에서 협력하는 것이 필요한지 묻는 질문에 응답자들은 '가이드라인 제공(19명)', '전문가풀 공유(14명)', '교육(10명)', '연구(9명)', '인센티브 부여(8명)', '홍보 및 행사(4명)', '성과관리(2명)' 순으로 응답하였다. '가이드라인 제공', '전문가풀 공유', '교육' 등의 항목이 높은 응답률을 기록하고 있는 것은, 지방자치단체가 문화영향평가를 수행하는 데 있어서 담당자와 평가기관의 전문성 확보가 무엇보다 필요하다는 점을 알려준다.

여러 협력 분야 중에서 중앙정부와 지방정부는 각각 어떤 역할을 담당하는 것이 좋을지 묻는 질문에 응답자들은 문화체육관광부가 '가이드라인 제공(18명)'과 '연구(10

명), ‘전문가풀 공유(10명)’, ‘교육(9명)’, ‘인센티브 부여(9명)’ 등의 역할을 담당해야 한다고 인식하고 있다. 문화체육관광부는 지난 10년 동안 문화영향평가 제도를 운영해 오면서 다양한 경험과 전문성을 축적해 온 만큼, 위의 분야에서 지방자치단체를 지원할 수 있을 것이다. 한편, 응답자들은 지방자치단체가 ‘성과관리(13명)’, ‘홍보 및 행사(10명)’, ‘교육(6명)’ 등의 분야에서 역할을 담당해야 한다고 보고 있다. 지방자치단체는 평가결과가 정책에 지속적으로 반영될 수 있도록 모니터링하고, 정책사업 담당자 및 주민들을 위해 평가제도를 홍보, 교육하는 활동을 담당할 수 있을 것이다. 마지막으로, 문화영향평가가 양적, 질적으로 개선되기 위해 어떤 점이 필요한지를 묻는 질문에 응답자들은 자유롭게 의견을 개진하였으며, 의견을 종합한 결과는 <표 9>와 같다.

<표 9> 문화영향평가 제도 개선을 위한 담당자 의견 종합

인식 및 이해	제도운영여건	평가체계	평가환류
문화영향평가에 대한 인지도 제고	인센티브 부여 (공모사업 가점 부여)	문화영향평가 신청서를 작성하기 쉽게 개선	사후관리 고도화
평가에 대한 인식 개선	전문가 정보 공유	다양한 평가대상 선정	평가결과의 정책 반영
담당자 사전 교육	일정 규모 이상 사업의 평가 의무화	지역 특성을 반영한 평가지표 개발	평가 후 활용방안에 대한 계획 수립
중앙정부의 교육 지원	예산 확보	평가기간의 유연한 적용	평가지표의 활용도 제고
지방고유의 문화적 자산에 대한 이해	전문인력 확충 (전문인력 채용 지원)	시민이 함께 참여하는 평가체계 마련	평가에 대한 경험 축적

## 2) 중앙-지방정부의 협력방안 제안

중앙정부는 중앙과 지방정부의 협력을 위한 법적근거를 확립하고 이를 실질적으로 추진할 수 있도록 표준 조례안 마련 및 지속적인 연구를 통한 협력방안을 고도화하는 노력이 필요할 것이다. 이에 따라 평가대상 및 방식, 평가지표 등에 대한 기준을 설정하고, 교육 프로그램 개발 및 전문가풀 확대 등을 통해 지방정부와의 접점을 확대해 나갈 필요가 있다. 지방정부는 중앙정부와의 협업을 통해 지역 맞춤형 조례 및 제도를 도입하고 이에 따라 구체적인 실행방안을 마련할 수 있다. 지역사회와의 소통을 통해 지역 특성에 맞는 문화영향평가 실행 방안을 고민하면서, 평가결과의 정책반영과 지속적인 모니터



링을 위한 실천적 방안을 고민해야 한다.

구체적으로 문화영향평가에 대한 중앙정부와 지방정부의 단기, 중장기 과제를 도출해 보고자 한다. 단기 과제는 현재 운영되고 있는 중앙정부와 지방정부의 수행체계 사이에서 이뤄질 수 있는 협력 방안들로 구성된다. 교육과 전문가풀 공유, 홍보 활동, 평가대상 선정과 성과 공유 등이 단기적으로 현실화될 수 있는 협력 방안이다. 반면, 중장기 과제는 법, 제도의 정비와 인센티브 도입, 평가지표의 개발, 사후 모니터링 등의 분야와 관련된다.

먼저 중앙정부와 지방정부의 단기적 협력 방안을 살펴보면 다음과 같다. 교육과 전문가풀 공유의 측면에서, 중앙정부는 전국 교육 행사나 워크숍을 통한 담당자 교육 확대, 광역자치단체와의 협력을 위한 전문가 교육 및 교류 프로그램 추진 등으로 지방자치단체가 평가 역량을 강화해 나갈 수 있도록 지원해야 한다. 특히, 문화영향평가에서 사용되는 용어와 개념에 대한 설명, 평가지표에 대한 설명, 문화영향평가 우수 사례 등에 대한 교육 프로그램 등은 담당자의 전문성을 높이는 데 도움이 될 수 있다. 또한 그동안 문화영향평가에 참여했던 민간 전문가 및 기관에 대한 정보를 지방자치단체와 공유하고, 이들이 평가를 수행하면서 경험했던 것들을 교육 프로그램 등을 통해 발표하는 방안도 필요하다. 지방자치단체는 지역 담당자 및 전문가, 정책 사업자 등의 교육 수요를 조사하는 역할을 담당한다. 문화영향평가가 필요한 정책사업의 경우, 정책사업 담당자와 해당 사업의 직접적 영향을 받는 주민들을 위한 교육 수요를 조사할 수 있고, 지방연구원과 민간 전문가 및 기관을 대상으로 한 교육 수요를 조사할 수도 있다.

홍보의 측면에서, 중앙정부는 SNS와 디지털 미디어를 활용하여 홍보 전략을 강화하고, 권역별로 사업설명회를 추진하여 지역 사회의 관심도를 높여야 할 것이다. 지방자치단체는 정책사업 담당자와 주민 등을 대상으로 평가제도 홍보 행사를 기획할 수 있다. 홍보 분야에서 중앙정부와 지방정부가 협력함으로써 평가에 대한 관심과 이해 증진, 평가의 필요성에 대한 공감대 형성 등이 마련될 수 있다.

평가대상 및 선정방식, 성과공유의 측면에서도 중앙정부와 지방정부는 단기적으로 협력 방안을 마련할 수 있다. 평가대상 선정 과정에서 중앙정부와 광역자치단체는 서로 협의하여 평가대상 중복 없이 진행할 수 있다. 또한 평가방식을 선정하는 과정에서 중앙정부는 약식 및 전문평가에 집중하고, 지방정부는 자체평가에 집중하는 방식으로 역할을 분담하는 것도 고려할 수 있다. 그리고 중앙과 지방정부는 평가 성과를 공유하고, 차

기년도 계획을 수립하는 과정에서 협력할 수 있다. 중앙정부는 협력을 위한 성과 공유 플랫폼을 개발하고, 지방정부는 이 플랫폼을 활용하여 평가 추진 현황 및 성과, 향후 계획 등을 중앙정부와 공유할 수 있다.

한편, 법, 제도의 정비와 인센티브 도입, 평가지표의 개발, 사후 모니터링 등은 중앙과 지방의 충분한 논의와 협의, 의사결정 과정을 거쳐 현실화될 수 있는 중장기 과제에 속한다. 법, 제도의 정비와 관련하여, 중앙정부는 문화기본법 시행령 및 시행규칙의 협력체계와 관련된 내용을 개정하여 중앙-지방의 협력 관계를 제도적으로 안착시키는 역할을 담당해야 한다. 이러한 법 개정에 발맞추어 지방정부는 표준조례안 마련, 지역 맞춤형 제도 도입, 지역 문화영향평가 센터 설치 등으로 평가를 추진할 수 있는 실행 방안을 마련해야 한다.

또한 문화영향평가 시행에 따른 인센티브제도 마련으로 담당자 포상, 정책 사업에 대한 지원금 차등 분배 등을 법, 제도적으로 명시하는 방안이 필요하다. 이것은 중앙정부의 지방자치단체에 대한 예산 분배의 형태로 현실화될 수 있는바, 향후 구체적인 실행 방안이 중앙정부와 지방정부의 논의를 통해 도출될 필요가 있다.

중앙정부는 평가지표 이해를 제고하기 위해 용어 사전을 제작하고 배포하며, 평가 지침을 주기적으로 업데이트해야 한다. 또한 연구 역량을 집중하여 다양한 평가대상에 적용할 수 있는 평가지표를 논의하고 개발해야 할 것이다. 지방정부는 지역 전문기관과의 논의를 통해 지역 특색을 반영한 특성화지표를 개발할 필요가 있다.

마지막으로 사후 모니터링의 측면에서 중앙정부는 독립적인 감시기구 설립을 통해 투명하고 공정한 모니터링 체계를 구축해야 한다. 중앙정부가 평가 결과를 지방정부에 공유하면, 지방정부는 정책 사업이 평가 결과를 반영하고 있는지 점검하며, 필요할 경우에는 중앙정부와 협의하여 사후평가 대상을 선정하고, 평가를 추진해야 한다. 지방정부는 지역 내에서 추진되고 있는 정책사업의 진행과정을 근거리에서 살피고, 주민들의 의견을 수렴하는 과정에 강점을 가지고 있으므로 직접 사후평가를 진행하고 그 결과를 공유하는 방식으로 중앙정부와 협업할 수 있을 것이다.

이러한 단기적 과제와 중장기적 과제를 설정하기 위해서는 먼저 중앙정부와 지방정부 사이의 협의체 설립과 운영이 필요할 것이다. 협의체 모임(Forum)을 정례화하여 문화체육관광부, 한국문화관광연구원, 지방자치단체, 지방연구원, 민간 평가수행기관, 문화영향평가 연구자 등의 네트워킹을 활성화할 필요가 있다. 협의체 모임을 통해 교육

일정에 대한 논의, 문화영향평가 홍보방안 논의, 평가수요 발굴을 위한 협의, 연구 및 평가 성과 발표, 평가결과의 공유, 정책 반영계획 수립, 모니터링 대상 사업에 대한 정보 공유 등이 진행될 수 있으며, 또한 협력 방안을 위한 단기적, 중장기적 과제를 설정할 수 있을 것이다.

이상의 논의를 통해 각 분야별로 단기, 중장기 과제를 보다 세분화하여 제시하면 <표 10>과 같다.

<표 10> 중앙-지방정부의 단기·중장기적 협력방안 제안

구분	중앙정부	지방정부
법, 제도 개선	[단기] 중앙-지방 협력의 법적 근거를 확립, 문화기본법 및 관련 시행령/규칙에 협력체계 명시, 표준조례안 마련 [중장기] 지속적인 법/제도의 검토 및 갱신을 통한 중첩형 모델의 정착 및 확장	[단기] 표준조례안을 통한 조례 제·개정 [중장기] 지역 사회와의 커뮤니케이션 강화를 통한 지역 맞춤형 조례 및 제도 도입, 지역 문화영향평가 센터 설치 등 자체 평가 추진을 위한 구체적 실행 방안 마련
평가대상 및 방식	[단기] 중앙정부와 광역자치단체 간의 평가 대상 및 방식 협의 및 조정, 약식 및 전문평가에 집중 [중장기] 광역 범위의 법, 법정계획, 대규모 예산 투입 사업 등 평가 체계 고도화, 다양한 평가 방식의 시범 사업 도입 및 피드백을 통한 방식 개선	[단기] 중앙정부 및 광역자치단체와의 협력 통한 평가 대상 및 방식 조정, 자체(진단)평가에 집중 [중장기] 마을단위 사업, 지자체 자체 사업 등 기초자치단체와의 협력을 통해 지역 특색과 요구를 반영한 평가 방식 개발 및 확산
평가지표	[단기] 평가지표 이해를 제고하기 위한 용어 사전 제작 및 배포, 평가 지침 고도화 등 추진 [중장기] 다양한 평가 대상 확대를 위한 평가지표 논의 및 개발	[단기] 지역전문기관 참여를 통한 지표 개발 워크숍 실시 [중장기] 지역 특색 및 사업의 특성을 반영한 특성화 지표 개발 및 활용
교육 및 전문가풀	[단기] 전국 교육 행사나 워크숍을 통한 담당자 교육 및 현장 문제제기 파악, 광역자치단체와의 협력을 위한 전문가 교육 및 교류 프로그램 추진, 평가 가이드라인 제공 [중장기] 기초자치단체와의 연계, 전문기관과의 연계를 통해 다양한 분야 전문가풀 확장 및 교육체계 개선	[단기] 지역 담당자 교육 수요 조사, 교육 대상 확인 및 공유, 지역 전문가 정보 공유 [중장기] 문화영향평가 추진을 위한 담당자 대상 사전 교육 프로그램 체계 마련 및 실시, 지역 내 대학 및 연구기관과 협력하여 프로그램 운영
홍보 및 인센티브	[단기] SNS 및 디지털 미디어 활용 홍보 전략 강화, 권역별 사업설명회 추진을 통한 이해도 제고 및 평가 참여 독려 [중장기] 문화영향평가 가점제 확대, 홍보채널 및 전략 다각화 모색	[단기] 정책사업 담당자 및 주민 대상의 홍보 및 행사 활동 기획 [중장기] 지역사회 공감대 형성을 위한 주민 교육 실시 등 지역 주민 및 이해관계자의 참여와 관심 고취
사후 모니터링	[단기] 평가결과 및 반영계획서 공유 및 반영계획서 실행을 위한 컨설팅 추가 지원 [중장기] 독립적인 감시기구 설립을 통한 더욱 투명하고 공정한 사후 모니터링 강화	[단기] 정책 반영여부 점검 결과를 통한 사후평가 대상 선정 및 평가 추진 [중장기] 모니터링 체계 구축을 통한 지속적인 정책 반영여부 점검 및 결과 공유
성과 공유	[단기] 중앙-지방 협력을 위한 성과 공유 플랫폼 개발 [중장기] 연단위 평가 성과 공유를 넘어선 중장기 계획 수립 및 공유, 다른 국가와의 국제 협력을 통한 성과 공유 및 해외 우수사례 도입	[단기] 문화영향평가 추진 현황 및 성과, 차기년도 실행 계획 공유 [중장기] 지역 내 다양한 문화 행사나 이벤트를 통한 현장밀착형 성과 공유 및 홍보 활동 강화

## 2. 결론

본 연구의 목적은 지방자치단체 문화영향평가의 조례와 평가 현황을 분석하고, 중앙과 지방의 협력을 위한 단기 및 중장기 과제를 제시하는 것이다. 이를 위해 우선 지방자치단체와 중앙정부 주도의 연구를 비교 분석하였다. 지방자치단체의 연구는 지역의 자율성, 독립성을 중시하며, 중앙정부 주도의 연구는 중앙과 지방 간의 협력과 역할 분담을 강조하였다. 이러한 다양한 견해를 바탕으로 중앙과 지방의 협력체계 구축의 필요성을 인식하였다.

이론적 배경으로 라이트의 미국 내 정부 간 관계에 대한 설명을 활용하여 문화영향평가에서의 중앙과 지방의 협력체계 모델을 제안하였다. 2022년 이후 지방자치단체에서의 평가는 중단되었으며, 지역 조례가 사문화될 위기에 처해 있음을 확인하였다. 이에 따라 문화영향평가를 추진했던 담당자(공무원)들과 지방자치단체 문화영향평가 전문가들을 대상으로 조사 및 인터뷰를 진행하여 인식의 한계, 법·제도적 한계, 평가 운영의 한계 등 다양한 한계들이 존재하고 있음을 확인하였다.

이 연구는 지방자치단체 문화영향평가의 지속가능성을 위해 중앙과 지방의 협력체계를 제안하였다. 법률 및 제도 개선을 통해 중앙과 지방이 평가 대상 및 수행기관의 참여도를 적절히 조절하고, 자원 교환 및 협상을 통해 공동의 목표를 달성할 수 있도록 제안하였다. 또한 평가대상 및 방식, 평가지표, 교육 및 전문가풀 공유, 홍보 및 인센티브, 사후 모니터링, 성과공유 등 문화영향평가의 중앙과 지방의 협력을 위한 다양한 단기 및 중장기 과제를 제안함으로써 중앙정부와 지방정부 간의 협력을 강화하고, 평가 제도의 안정화 및 지속가능성을 확보할 수 있는 방안을 제시하였다. 이를 위해 중앙정부와 지방정부 사이의 협의체 설립과 운영이 필요하며 협의체 모임을 정례화 하고 관련 기관의 네트워크가 우선적으로 활성화 되어야 함을 제안하였다.

다만 방법론적 측면에서의 몇 가지 한계점을 인지하고 이를 명시하고자 한다. 첫째, 본 연구에서 채택된 설문조사 방법은 표본 크기가 상대적으로 제한적이었다는 점에서 비판을 받을 수 있다. 이러한 제한성은 연구 결과의 일반화 가능성에 영향을 미칠 수 있으므로, 향후 연구에서는 보다 다양하고 광범위한 대상자 층을 포함시켜 연구의 대표성을 강화하는 것이 필요하다고 판단된다. 둘째로, 본 연구에서 수행된 심층 인터뷰를 통한 질적 조사는 주로 정책소관기관의 담당자와 지역 연구자에 한정되어 진행되었다. 이는 특정 집단에 대한 편향성을 초래할 수 있으며, 따라서 연구의 심도와 포괄성을 증진

시키기 위해 질적 접근 방식의 범위를 확장하는 것이 필요하다. 이를 위해, 대상별 포커스 그룹 인터뷰(FGI)와 같은 방법론적 전략을 통해 연구의 질적 깊이를 향상시키고 논증적 접근을 시도할 필요가 있다. 이와 같은 방법론적 개선은 향후 추가적인 연구를 통해 연구의 정밀도를 높이고, 본 연구 주제에 대한 보다 심층적인 이해를 제공할 것으로 기대한다.

문화영향평가 제도가 시행된 지 올해로 10년이 경과하면서 양적·질적 성장을 이루어냈다. 제도가 보다 안정화되고 지속가능하기 위해서는 중앙의 주도를 넘어 지방자치단체와의 협업과 이를 위한 노력이 중요하며, 향후 문화영향평가 협력체계의 실효성을 제고하기 위한 심층적인 논의로 이어지길 기대한다○.

## [참고문헌]

- 경기도(2021), 「2021년 경기도 문화영향평가- 주 산복동 도시재생사업」, 공공정책성과평가연구원.
- 구주영(2020), 중앙정부와 지방정부간 관계 영향 요인에 관한 연구: 중앙정부의 관여, 재정적 영향력, 그리고 인사교류에 관한 중앙 및 지방공무원 인식 차이 비교를 중심으로, 「지방행정연구」, 제34권 제4호, 3-38.
- 국가법령정보센터(법제처), 2023년 9월 30일 검색, <https://www.law.go.kr/>
- 김경희 · 김둘순(2010), 지방자치단체 성별영향평가의 제도화와 정책과제, 「지방정부연구」, 제14권 제2호, 55-81.
- 김경희 · 백영주 · 김둘순 · 이진옥 · 여명희(2008), 「지방자치단체 성별영향평가제도의 추진현황 및 발전방안」, 서울: 한국여성정책연구원.
- 김광욱(2017), 「광주전남 문화영향평가 제도 도입 방안 연구」, 전남: 광주전남연구원.
- 김면 · 이정진 · 김윤경(2020), 「문화영향평가의 지속가능한 발전을 위한 법제 및 운영체계 개선방안 연구」, 한국관광연구원.
- 김성하(2017), 문화영향평가와 경기도민의 행복, 「문화정책」, 제1권, 24-33.
- 김성하 · 황선아(2016), 「경기도 문화영향평가 도입방안」, 경기연구원.
- 김승건(2003), 정부간 관계와 정부간 갈등에 대한 이론적 고찰, 「서울도시연구」, 제4권 제2호, 1-13.
- 김지선 · 김정수(2013), 우리나라 문화행정의 분권화 양상에 관한 연구: 정부 간 관계 모형을 활용한 광역문화재단의 지역협력형 사업운영추세 분석, 「문화정책논총」, 제27집 제1호, 30-55.
- 김진오 · 민병욱(2020), 지방자치단체의 환경영향평가 제도 운영현황 및 개선방안: 서울, 제주, 부산, 대전 등 8개 지자체를 중심으로, 「환경영향평가」, 제29권 제2호, 132-143.
- 김태영 · 이은영(2019), 문화영향평가 추진현황 및 과제, 「경남발전」, 제148호, 48-58.
- 김희경 · 박현신(2023), 지방자치단체 성별영향평가 제도 성과에 대한 교육과 컨설팅의 영향분석: 다층성장모형 분석결과를 중심으로, 「지방정부연구」, 제27권 제2호, 423-455.
- 문화영향평가시스템(문화체육관광부), 2023년 10월 01일 검색, <https://cupact.mcst.go.kr/>
- 민인철(2018), 지역문화영향평가 개선 방안, 「광주전남연구」, 제11호, 146-168.

- 박기관(2019), 정부간 관계 이론모형, 「정부간 관계론」(17-40), 고양: 대영문화사.
- 박사옥·박윤환(2022), 경기도 성별영향평가 활용의 결정요인 분석, 「GRI연구논총」, 제24권 제3호, 199-232.
- 백선헌·라도삼·이정현(2021), 「문화영향평가 운영실태와 서울시 실행방안」, 서울연구원.
- 서울특별시(2018a), 「광화문광장 조성사업 서울시 문화영향평가」, 한국문화기획학교.
- 서울특별시(2018b), 「세운상가군 재생사업 서울시 문화영향평가」, 주식회사.
- 서울특별시(2019), 「경의선숲길 공원 조성 운영 사업 서울시 문화영향평가」, 한국문화재정책연구원.
- 선효성·조공장(2015), 「지방자치단체 환경영향평가 조례 운영현황 및 효율화 방안」, 한국환경연구원.
- 육동일(2019), 중앙정부와 지방자치단체 간 협력강화 방안에 관한 연구, 「사회과학연구」, 제30권 제3호, 243-264.
- 이기순(2015), 지방정부의 성별영향분석평가 실행 추진동력에 대한 연구, 「한국지방자치학회보」, 제27권 제4호, 133-154.
- 이은아(2018), 행정관료조직과 성 주류화의 정치: 성별영향분석평가를 중심으로, 「젠더와 문화」, 제11권 제2호, 157-194.
- 이종욱·조경두(2022), 지방자치단체 환경영향평가 조례 현황 분석과 협의 지침서 작성 방안: 인천광역시 사례를 중심으로, 「환경영향평가」, 제31권 제4호, 226-240.
- 자치법규정보시스템(행정안전부), 2023년 9월 30일 검색, <https://www.elis.go.kr/>
- 조정래(2014), 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성에 관한 탐색적 연구, 「지방정부연구」, 제18권 제2호, 181-207.
- 주재복(2013), 「중앙-지방 간 협력체계 강화방안」, 한국지방행정연구원.
- 최혜자 외(2017), 「경기도 문화영향평가 실행방안연구」, 경기문화재단.
- 한국문화관광연구원(2022), 「문화영향평가 성과자료집」.
- 한승준·정상철·양혜원·채경진(2017), 「문화영향평가 제도의 중장기 발전방안에 관한 연구」, 문화체육관광부, 한국정책학회.
- Rhodes, R. A. W.(1981), Control and power in central-local government relations. Farnborough, Hants.: Gower.
- Wright, D. S.(1978), Understanding intergovernmental relations. Massachusetts: Duxbury.

[Abstract]

## Research on Collaborative Approaches between the Central and Local Governments for a Sustainable Cultural Impact Assessment

Kim, Jaeyoung · Park, Sehyun · Yeon, Suhyun

This study aims to explore and propose collaborative strategies between the central and local governments for the sustainable activation of the cultural impact assessment system. By analyzing the current status of the cultural impact assessment system implemented over the past decade, this research identifies specific challenges through surveys targeting officials responsible for the assessment and in-depth interviews with key experts and stakeholders. It has been observed that the cultural impact assessment system is not actively pursued in local governments. The primary reasons for this are identified as limited awareness of the cultural impact assessment in local governments, legislative and institutional constraints, and operational challenges. To address these issues and establish a sustainable cultural impact assessment system, a conclusion was drawn highlighting the need for a cooperative structure between the central and local authorities. Accordingly, this study presents short- and long-term tasks to build a collaborative system between central and local governments and proposes strategic measures to maximize the influence of cultural impact assessment in local communities. Based on the findings of this research, it is anticipated that it will provide a significant foundation for the future improvement and development of the cultural impact assessment system.

**[Keywords]** cultural impact assessment, central-local government, collaboration model, sustainability



---

Kim, Jaeyoung\_Postdoctoral Researcher, Korea Culture & Tourism Institute / Co-first Author  
(kimjy@kcti.re.kr)

Park, Sehyun\_Project Specialist, Korea Culture & Tourism Institute / Co-first Author  
(hyuni6112@kcti.re.kr)

Yeon, Suhyun\_Associate Research Fellow, Korea Culture & Tourism Institute / Corresponding  
Author (suhyun.yeon@kcti.re.kr)

